

アメリカにおける議会調査権の 権力分立的限界

Lynch 判決に見る行政特権の適用性と司法審査の課題

土 屋 孝 次

はじめに

本稿は、アメリカにおける議会調査権の権力分立的限界について、行政特権に基づく証言拒否が争われた諸判決を中心に検討するものである⁽¹⁾。

合衆国憲法は、連邦議会、上下両院のいずれに対しても調査権を付与する規定を持たない。しかしながら議会は、イギリス議会、植民地議会等の調査の慣行を継受し、議会に付与された憲法的権限に情報を収集する権限が含意されているとの解釈に基づき、調査を行ってきている。議会両院の各委員会は、召喚令状を発給して証人を喚問し、証言、記録等の情報の提出を求め、憲法修正5条の自己負罪禁止特権を行使して証言を回避しようとする証人に対しては免責を付与して証言を強制し、そして、命令に従わない証人を議会侮辱処罰罪で刑事告発することも躊躇しない。

もちろん、このような議会調査権も絶対無制限のものではなく、合衆国

(1) 権力分立原理に基づく議会調査権の制約と課題のうち、連邦裁判所に対する調査で生じる問題については、拙著『アメリカ連邦議会と裁判官規律制度の展開 司法権の独立とアカウンタビリティの均衡を目指して』（有信堂、2008年）137頁以下を参照のこと。

憲法が定める人権保障規定、同じく憲法の基本原理である権力分立原理に基づく制約に服すると考えられている。議会調査権の具体的な憲法的限界は、証人が人権保障規定や権力分立原理違反を理由として証言を拒否した場合に、連邦裁判所がそのような証言拒否が認容されるか否かを判断する際に示されることになる。このうち憲法の人権保障規定に基づく調査権の限界については、連邦最高裁判所が修正1条、4条および5条に関して判断を示している⁽²⁾。

しかし、最高裁判所は権力分立原理に基づく議会調査権の限界について直接的に関与していない。ただし、傍論ではあるが、非米活動調査の脈絡において証人が修正1条に基づき証言を拒否した最高裁の *Barenblatt v. United States*, 360 U.S.109 (1959) が、議会は「連邦政府の他の一つの部門の排他的領域にある事項について調査できない」としており⁽³⁾、権力分立原理に基づく制約が存するとの認識は示されている。このうち、司法権に基づく限界問題としては、近時共和党が支配する議会により一部の連邦裁判官に対して司法権の独立を脅かすような調査が行われた事実がある。しかしながら、一般的な議会調査の場において裁判官や裁判所職員、裁判官秘書等が司法権の侵害を根拠として証言を拒否した例はなく、また、このような問題を直接判断した判例もない⁽⁴⁾。

(2) このうち修正5条に基づく証言拒否に関しては、拙稿「アメリカ連邦議会における証人の自己負罪拒否特権」近大法学55巻2号(2007年)37頁以下等を参照のこと。

(3) *Barenblatt*, 360 U.S. at 111-12. *Barenblatt* 判決については、畑博行『アメリカの政治と連邦最高裁判所』(有信堂, 1992年)113頁以下等を参照。

(4) 連邦司法部の行政組織である司法協議会の調査において、裁判官と秘書との間のコミュニケーションに秘匿特権(judicial privilege)が主張された事例はある。See *In the Matter of Certain Complaints under Investigation by an Investigating Committee of the Judicial Council*, 738 F.2d 1488 (11th Cir. 1986). 同判決については、拙著・前掲注(1), 75頁以下を参照のこと。

これに対して、行政部活動を監督する目的で実施される議会調査は日常的なものであり、大統領が議会に対して情報の提供を拒否する事例も散見される。その際に大統領が根拠とするのが行政特権 (executive privilege) である。調査権同様、合衆国憲法は大統領に対して情報を秘匿する権限、特権を付与する条文を持たない。しかし、事実として大統領は18世紀末より議会に対してこのような特権を主張してきている。連邦最高裁判所は、ウォーターゲート事件の刑事裁判に関する *United States v. Nixon*, 418 U.S. 638 (1974) において、大統領が直接かかわるコミュニケーションの秘密性を保護する特権について、「政府活動にとって基本的なものであり、合衆国憲法の下での権力分立に密接に根付いたもの」として、憲法的に位置付けた⁽⁵⁾。しかしながら同時に最高裁は、当該特権の絶対性、無制限性を否定し、その適用性は憲法的に位置付けられる公正な刑事裁判の実施の利益との比較衡量によって決定されるものとしたのである⁽⁶⁾。

大統領に直接かかわる行政特権の適用性について判断した *Nixon* 最高裁判決の法理は、最高裁自身がその脚注19において議会調査への示唆を念入りに否定したにもかかわらず⁽⁷⁾、議会調査における行政特権の適用性を司法的に解決する可能性を示した。しかしながら、これまでのところ最高裁がこの問題に関与したことは一度もない。その主たる要因としては、司法過程と異なり、議会と大統領・行政部との間の情報を巡る紛争が、通常は両政治部門間で繰り広げられる交渉、妥協のプロセスにおいて解決されて

(5) *Nixon*, 418 U.S. at 708.

(6) *Id.* at 711-12.

(7) *Id.* at 712 & n.19. 最高裁は判決の射程を、刑事訴訟手続における大統領の一般的な秘密性に関する特権のみに限定し、民事訴訟手続における行政特権、議会調査における行政特権、および国家機密にかかわる行政特権にはかかわらないと明言している。

きているからと考えられる⁽⁸⁾。しかしながら、ウォーターゲート期以降、このような政治的交渉のプロセスが機能せず、両政治部門の対立が決定的となった際に、問題が司法の場に持ち込まれることがあり、現在までに下級審レベルではあるが五件の判決が下されているのである。そしてそれら判決では、政治過程における交渉では明確ではない憲法的権限の抵触問題の法的側面について、両当事者の主張および裁判所の判断として論じられている。

そこで本稿は、議会調査権と行政特権の抵触を扱った五つの下級審判決を分析することにより、この問題の司法審査に向けた法的障壁を検討するとともに、議会調査権の行政特権に基づく法的限界を明らかにする。

まず第1章では、議会調査権と行政特権の憲法的意義を概観し、20世紀の三つの判決、ウォーターゲート事件にかかわる *Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities v. Nixon*, 498 F.2d 725 (D.C.Cir. 1974), FBIによる違法盗聴事件疑惑に関する *United States v. American Tel. & Tel. Co.*, 551 F.2d 384 (D.C.Cir. 1976), スーパーファンド法の法執行情報の秘匿を巡る *United States v. House of Representatives of United States*, 556 F.Supp.150 (D.D.C. 1983) において示された問題点を検討する。次に第2章では、連邦検事大量解雇事件調査において George W. Bush 大統領による絶対的な行政特権の主張を否定した *Committee on the Judiciary*

(8) See e.g., Louis Henkin, *Executive Privilege*, 22 U.C.L.A.L.Rev. 40 (1974); Peter M. Shane, *Legal Disagreement and Negotiation in a Government of Laws: The Case of Executive Privilege Claims Against Congress*, 71 Minn.L.Rev. 461 (1987); Todd D. Peterson, *Prosecuting Executive Branch Officials for Contempt of Congress*, 66 N.Y.U.L. 563 (1991); Peter M. Shane, *Negotiating for Knowledge: Administrative Responses to Congressional Demands for Information*, 44 Adm.L.Rev. 197 (1992); Todd D. Peterson, *Contempt of Congress v. Executive Privilege*, 14 U.Pa.J.Const.L. 77 (2011).

管轄権を有する常任委員会⁽¹⁰⁾、もしくは特別に設置される委員会が調査を行う。調査の際には証人を議場に喚問し、証言を強制し、記録、文書など必要な情報を求めることができる。調査は合衆国憲法が連邦議会に付与した立法権その他の権限を補助する目的で日常的に行われる。

議会調査権の実効性を法的に担保するため、三種類の強制手段が用意されている。まず、上下両院に黙示的権限として認められている議会侮辱処罰権の行使、連邦刑事法上の議会侮辱処罰罪（2 U.S.C. §§ 192-194）の適用⁽¹¹⁾、および連邦裁判所における民事訴訟手続を利用した強制である。このうち黙示的権限としての議会侮辱処罰権は、上下両院の守衛官（Sergeant-at-Arms）を用いて議会の命令に従わない証人の身柄を拘束し、証言に応ずるまで拘禁するもので、手続が議会内で完結するために簡便である。議会調査の証人に対しては1800年に初めて行使されて以後利用されてきていたが⁽¹²⁾、1934年の上院における事例が最後の適用となっている。

これに対して連邦刑事法の議会侮辱処罰罪は、1857年に法制化されたもので、召喚令状に従わなかった者、正当な理由なく証言を拒否した証人に対して、各院の侮辱処罰決議に基づき議長が連邦検事に告発を行い、以後合衆国憲法が定める刑事訴訟手続に則り、連邦大陪審における起訴手続へと進むものである。

最後の民事訴訟手続を用いた議会命令の強制手段は、比較的新しく利用

(10) 1946年立法府組織法は、常任委員会に対してあらかじめ管轄事項に関する調査権を賦与しており、各委員会が小委員会もしくは調査委員会に調査を授權している。

(11) 罰則は100ドル以上1,000ドル以下の罰金、もしくは1月以上12か月以下の拘禁である。

(12) Todd Garvey & Alissa M. Dolan, Congress's Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: Law, History, Practice, and Procedure. Legislative Attorney. Legislative Attorney. (May 8,2014) at 5-6. <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34097.pdf>

v. Miers, 558 F.Supp.2d 53 (D.D.C. 2008) を吟味し、最後の第 3 章では、ATF のおとり捜査疑惑調査に関して Obama 大統領が行使した行政特権が否定され、裁判所により議会への情報引き渡しは初めて命令された *Committee on Oversight and Government Reform v. Lynch*, 2016 U.S. LEXIS 5713 (D.D.C., Jan. 19, 2016) を取り上げる。本稿においては、議会と大統領との間の政治的紛争に対する司法審査と、議会と大統領の憲法的権限の直接的抵触という二重の権力分立問題を検討することになる^⑨。

第 1 章 議会調査権と行政特権の憲法的意義と20世紀の諸判決

第 1 節 議会調査権の意義

議会調査権とは、連邦議会の上下両院それぞれが、また、場合によれば上下両院合同で、特定の課題について調査を行う権限である。具体的には、通常の立法過程における情報収集目的の調査のほか、特定の事件発生時に

⑨ 行政特権を巡っては数多くの重要な先行研究業績が認められ、本稿においても参考にさせていただいた。紙幅の都合ですべてを挙げることはできないが、まず、ウォーターゲート事件を契機とした邦語文献としては、大野盛直「アメリカ大統領の行政特権」西南学院大学法学論集 8 巻第 2・3・4 合併号 (1976 年) 27 頁以下、下山瑛二「アメリカ憲法における「権力分立的支配」「執行権特権」について」下山瑛二他編『アメリカ憲法の現代的展開 2 統治構造』(東京大学出版会, 1978 年)、猪俣弘貴「行政特権について アメリカ連邦議会調査との関係を中心にして」小樽商科大学商学討究 34 巻 4 号 (1984 年) 89 頁以下等がある。また、国家機密に関する大統領特権については、岡本篤尚『国家秘密と情報公開 アメリカ情報自由法と国家秘密特権の法理』(法律文化社, 1998 年)。

さらに、アメリカにおける議論、判例を整理し、この問題に関する諸論点を詳細に検討した文献として、大林啓吾『アメリカ憲法と執行特権 権力分立原理の動態』(成文堂, 2008 年)を参照のこと。

なお、拙稿「アメリカにおける議会調査権の限界の再検討」近畿大学法学 43 巻 1 号 (1995 年) 163 頁以下においても若干の考察を加えている。

され始めたもので、裁判所が審査の後に議会召喚令状に応じる旨の命令を発給するものであり、その違反者は裁判所侮辱処罰の対象となる。上院に関しては、議会召喚令状の民事的強制手続訴訟に関する管轄権をコロンビア地区連邦地方裁判所に付与する1978年政府倫理法規定(28 U.S.C. § 1365)⁽¹³⁾が特別に置かれているが、裁判所の連邦問題管轄権に関する民事訴訟手続法1331条(28 U.S.C. § 1331)が1976年に訴額要件規定を改正しており(Pub.L. No. 94-574, 90 Stat. 2721 (Oct. 21, 1976)), 同法1331条においても議会召喚令状の問題を扱うことができると解されている。通常は、各院全体会議の決議に基づき調査を担当する委員会が原告となり、連邦地裁に訴訟を提起する。

もっとも、合衆国憲法は、このような議会調査権および処罰権に関して何ら定めを持っていない。しかしながら、歴史的には1792年3月27日、James Madisonが多数派を形成した下院が特別の調査委員会を設立し、ネイティブ・アメリカンとの戦闘に敗北した St. Clair 将軍の西部遠征を調査するため、「必要な人物、文書、記録を要求する権限」を付与した事例を始まりとする⁽¹⁴⁾。調査委員会は、Washington 初代大統領に対して情報の提供を要求し、その結果、大統領は Alexander Hamilton 財務長官、Henry Knox 戦争長官が下院において証言することを許可し、委員会の要求した資料全

(13) 1979年以降1995年までに、上院は私人を対象にこの手続きを6度利用している。See Morton Rosenberg & Todd B. Tatelman, Cong. Research Serv., RL 34097 Congress's Contempt Power: Law, History, Practice, and Procedure 36 (2008)。

(14) C. S. Potts, Power of Legislative Bodies to Punish for Contempt, 74 U.Pa.L.Rev. 691, 708-12(1926); James M. Landis, Constitutional Limitations on the Congressional Power of Investigation, 40 Harv.L.Rev. 153, 169(1926); TELFORD TAYLOR, GRAND INQUEST 17-29(1955)(Da Capo Press ed. 1974); George C. Chalou, St. Clair's Defeat, 1972: CONGRESS INVESTIGATES 1792-1974(Arthur M. Schlesinger, jr., ed.)(Chelsea House Pub., 1975)。

てを引き渡したのである⁽¹⁵⁾。アメリカ独立宣言や合衆国憲法の起草にかかわった建国者たちは、かつての本国であるイギリス議会および植民地議会、各邦議会の調査権の伝統を慣行として継受し、合衆国憲法下の連邦議会に同様の調査権限の行使を認容した。連邦最高裁判所も、このような建国直後に始まる調査権を憲法上の議会権限に含意されたものとの解釈を示して、司法的に追認したのである⁽¹⁶⁾。

もちろん、議会の調査権も絶対無制限ではない。議会調査権を憲法的に承認した *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S.135 (1927) 事件において最高裁は、「調査権の範囲を逸脱し、質問が調査対象に適切でない場合、証人は正当に証言を拒否できる」としている⁽¹⁷⁾。また、*Watkins v. United States*, 354 U.S.178 (1954) では、下院非米活動委員会の授權決議が曖昧であるため憲法修正5条の適正手続条項違反とし、議会調査において人権保障規定に基づく限界が存することを認めた。また議会調査権は、合衆国憲法において認められる権力分立原理に基づく制約にも服すると考えられる。司法部を調査対象とする場合、司法権の独立の保障の観点から、具体的な裁判過程への介入が禁じられるとみなされ、そして本稿が課題とするように、大統領が保持する憲法的諸権限は、同格政治部門である議会による命令に対して、証人の出頭を拒否し、書類の提出を合憲的に拒む根拠として主張されているのである。

もっとも、*McGrain* 判決において最高裁が調査における立法目的を広汎に認めた結果、調査そのものの違憲性を問うことは困難となり、調査権の限界は個別の証言に関する限定された事例で認められるに過ぎない⁽¹⁸⁾。そ

(15) Landis, *supra* note 14, at 170.

(16) *McGrain*, 273 U.S. at 160.

(17) *Id.* at 176.

(18) 最高裁判例としては、*Watkins* 判決の他、憲法修正5条の自己負罪禁止特

して最高裁は、権力分立原理に基づく議会調査権の制約について現在まで直接判断しておらず、また、そもそも両政治部門間の情報を巡る憲法的衝突について、いかなる司法手続を用いて解決すべきかについても示していないのである。

第2節 行政特権の意義

行政特権は、大統領が連邦議会や裁判所、あるいはメディアや国民からの情報提供の要求を拒否する特権であるとされる⁽¹⁹⁾。秘匿される情報の対象範囲については、外交政策に関する情報、軍事など国家の安全にかかわる国家機密情報、行政部内の審議過程情報、法執行に関する情報、その他行政上の職務遂行に必須の情報等広範囲に及ぶとされる⁽²⁰⁾。また、大統領本人に直接かかわる情報のみならず、ホワイトハウス内の情報、国務省、司法省、国防総省などの行政部省庁、連邦行政機関が保持する情報も対象として主張されることがある。もっとも、このような行政特権は、合衆国憲法に明示的に定められたものではなく⁽²¹⁾、その範囲、適用可能性、法的性格等については議論がある。

議会調査権と大統領の行政特権の最初の抵触問題は、早くも1792年の第1回目の議会調査の場で生じている。下院の調査特別委員会による情報提供の要求を受けた Washington 大統領は、議会側との妥協に関して Thomas

↘ 権の適用を認めた、Quinn v. United States, 349 U.S.155 (1955)、州議会の調査において修正1条の言論の自由の保障を認めた、Gibson v. Florida Legislative Investigation Committee, 372 U.S.539 (1962) 程度である。

(19) See Bernard Schwartz, Executive Privilege and Congressional Investigatory Power, 47 Cal.L.Rev. 3 (1959).

(20) Shane, supra note 8, 71 Minn.L.Rev. at 482-83.

(21) Archibald Cox, Executive Privilege, 122 U. of Pa.L.Rev. 1383, 1384 (1974)。また、孝忠延夫『国政調査権の研究』(法律文化社、1990年)45頁を参照のこと。

Jefferson 国務長官のアドバイスを受け入れ、下院に提出する文書の範囲を協議するため関係する省長官を招集した⁽²²⁾。その結果として大統領は、財務長官、戦争長官の下院での証言を許可し、下院委員会への資料の引き渡しを認容したのである⁽²³⁾。このように、大統領は議会側の要求を受け入れてはいるものの、まず、要求された情報の引き渡しの判断は大統領が行っており、また、その判断を行う根拠として大統領の情報に関する憲法的権限が位置付けられているのである。以後、歴史的には、各大統領は議会による情報引き渡しの要求に対してたびたび抵抗を示しているのである⁽²⁴⁾。

連邦最高裁判所が行政特権の憲法的根拠を容認したのが *Nixon v. United States*, 418 U.S.638 (1974) (以下、Nixon 最高裁判決) である⁽²⁵⁾。事案は、ウォーターゲート事件に関して Nixon 大統領がホワイトハウス内で側近と行った会話を録音したテープについて、同事件を捜査する Jaworski 特別検察官が提出を求めて発給した文書持参証人召喚令状にかかわる。Nixon 大統領は、事件が行政部内の紛争であって司法判断適合性が認められないとする。そして実体的問題として、大統領の関わるコミュニケーションを秘匿する特権が合衆国憲法2条の行政権に内在するものと主張し、Washington 大統領以来の特権行使の慣行を挙げるとともに、*Trial of Aaron Burr*, 4

(22) Arthur M. Schlesinger, Jr., *CONGRESS INVESTIGATES 1792-1974* at 3, (Chelsea House Pub., 1975)

(23) Landis, *supra* note 14, at 170.

(24) 議会と大統領の情報をめぐる紛争の歴史については、see e.g., Stephen W. Stathis, *Executive Coperayion: Presidential Recognition of the Investigative Authority of Congress and The Courts*, 3 *J. of L.&Pol.* 183 (1997); Randall K. Miller, *Congressional Inquest: Suffocating the Constitutional Prerogative of Executive Privilege*, 81 *Minn.L.Rev.* 631, 632 (1997); MARK J. ROZELL, *EXECUTIVE PRIVILEGE-PRESIDENTIAL POWER, SECRECY, and ACCOUNTABILITY* (3rd ed.)(U. Press of Kansas, 2010)

(25) Nixon 最高裁判決を含む最高裁判例を詳細に検討し、その比較衡量基準を吟味したものとして、大林・前掲注(9)81頁以下等を参照。

Cranch 470 (1807) 事件以降裁判所が大統領に対して令状を発給していない事実を指摘する。結論として Nixon 大統領は、外交や軍事上の事項に限定されず、大統領のコミュニケーションの秘密性の特権が側近との会話に援用することができ、この問題に関する司法審査が排除されるべきとした。

これに対して Burger 最高裁長官による全員一致の法廷意見は、まず、行政部内の情報を秘匿する特権を憲法上位置付けるものの、権力分立の原理も、また、コミュニケーションに関する高度の秘密性の要求も、すべての状況において司法過程から免責する絶対的で無条件の大統領特権を認容するものではないとした。軍事上、外交上あるいは高度に秘匿することを要求される国家安全上の秘密を保護するとの要求を欠いている場合、大統領の会話の重要な秘密性が、刑事裁判手続においてインカメラ検査による保護の条件の下で行われる証拠の提出によって、決定的に減少させられるという議論に与しないとする⁽²⁶⁾。合衆国憲法 2 条に基づく絶対的な行政特権は、憲法の下での裁判所機能と抵触することになる。このように述べて Burger 長官は、外交、軍事等の含まれていない大統領の会話の秘密性保持に関する特権についてその絶対性を否定し、刑事裁判における証拠の必要性和比較衡量の上で、当該テープの提出を命令したのである。

さて、Nixon 最高裁判決は、その脚注 19 で強調するように、あくまでも刑事裁判の脈絡における証拠の必要性和比較衡量であり、議会調査における行政特権の適用性に関するものではない⁽²⁷⁾。多くの政治的紛争の原因となりながら、議会調査における行政特権の適用性は明確ではなく、議会の行政監督機能、情報提供機能が注目を集めている中で、以後、この問題に関する法的検討が求められることになったのである。

⁽²⁶⁾ Nixon, 418 U.S. at 706.

⁽²⁷⁾ Id. at 712 & n.19.

第3節 20世紀の三判決の評価

2016年1月の Lynch 判決を含めて連邦裁判所は、五度にわたって議会調査における行政特権の適用性について判断を示している。各判決はそれぞれ過去の判決を先例として援用するものの、主張された行政特権の内容、原告の種類、訴訟に至る経緯、裁判所の判断、最終的な解決状況まで大きく異なっている。そこで、ここではまず20世紀に下された三つの判決について検討し、21世紀の二つの判決に影響したその特徴を確認することにする。

- (1) Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities v. Nixon, 498 F.2d 725 (D.C.Cir. 1974)(以下、Senate Select Committee 判決)

Senate Select Committee 判決の事例

本件判決は、裁判所が議会調査における行政特権の適用性を初めて審査した事件である⁽²⁸⁾。大統領の特権主張に対して議会が裁判所に提出命令の発給を求めたものであり、刑事裁判手続における証拠の提出に関する Nixon 最高裁判決とは事例が異なる。議会召喚令状の強制について、伝統的な黙示的議会侮辱処罰手続や刑事的侮辱処罰手続ではなく、民事訴訟手続を用いることができるのか、また、そもそも、事件に司法判断適合性が認められるかどうかなど、訴訟の入り口部分での多くの未解決問題が指摘されていたのである。

1973年2月7日、上院大統領選挙運動特別委員会は、ウォーターゲート事件を調査する目的で設立された。調査の過程で Nixon 大統領がホワイティングハウスの執務室内において同事件の隠ぺいに関して発言した会話が録音さ

⁽²⁸⁾ ウォーターゲート事件期における行政特権を巡る一連の判決について詳しくは、猪俣・前掲注⁽⁹⁾93頁以下、大林・前掲注⁽⁹⁾140頁以下を参照。

れている事実が発覚した。そこで同委員会は、7月23日、Nixon大統領を名宛人として二本の召喚令状を発給し当該録音テープの提出を命じた。しかし同大統領は、絶対的な行政特権を主張して令状に応ずることを拒否した。これに対して上院委員会は刑事的議会処罰手続を用いず、10月4日、大統領が令状に従うことを求めて同委員会およびアメリカ合衆国名でコロンビア地区連邦地裁に訴訟を提起したのである。しかしながら、10月17日、地裁の John Sirica 裁判長は、同地裁には議法令状に関する司法管轄権が存しないとして訴訟を却下した⁽²⁹⁾。

12月19日、議会は上院大統領選挙運動特別委員会の召喚令状に関する司法管轄権をコロンビア地区連邦地裁に賦与する特別法を制定した。この立法過程においてNixon大統領は憲法1条7節に定めのある拒否権を行使しなかったが、法成立に必要な署名も行わず、このため法制定までに10日間の遅延が生じた。上院特別委員会は改めて同特別法に基づき召喚令状の強制に関する訴訟を提起した⁽³⁰⁾。1974年2月8日、地裁の Gerhard Gessel 判事は、本件に関する司法判断適合性を認めるものの、当該情報の上院への引き渡しが、平行して進行中の Sirica 裁判長管轄の連邦大陪審手続に影響するとして委員会の請求を棄却した⁽³¹⁾。このため上院委員会が控訴したのが本件である。

Senate Select Committee 判決の要旨

1974年5月23日、コロンビア地区連邦控訴裁判所の David Bazelon 長官は、全員一致の判決において、上院特別委員会の控訴を棄却した。まず、Bazelon 長官は、大統領が自らの会話を秘匿する特権を保持していること

(29) Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities v. Nixon, 366 F.Supp.51 (D.D.C. 1973)

(30) Pub.L. No. 93-190 (Dec. 19, 1973); 28 U.S.C. § 1364

(31) Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities v. Nixon, 370 F.Supp.521 (D.D.C. 1974)

を認める。しかし、そのような特権も絶対的なものではなく、特権の適用性は当該情報に対する公の必要性と比較衡量して判断すべきものである⁶²⁾。ここでは、大統領の政策決定プロセスの秘密性に関する公の利益を前提とする特権の一般的な推定を打ち負かすに十分な立証が必要となる⁶³⁾。そこで本件を見るに、すでに下院司法委員会が Nixon 大統領の弾劾調査を開始しているために、原告上院特別委員会の調査は重複的であり、また、上院委員会が求めている録音テープのコピーをすでに下院司法委員会が保持している⁶⁴⁾。さらに、その一部は、大統領によってすでに公開されており、従って上院特別委員会が利用しようとするれば可能となっている⁶⁵⁾。Bazelon 長官は、本件における状況に照らし、当該録音テープが上院特別委員会の果たすべき立法機能の遂行に重要なものとは認められないと結論した。

上院特別委員会は上告を行わず、判決は確定した⁶⁶⁾。2 か月後の Nixon 最高裁判決によって問題となった録音テープはすべて公開され、8 月 9 日下院における弾劾手続が進行する中、Nixon 大統領は辞職した。

Senate Select Committee 判決の評価

1. 政治問題の法理について

Senate Select Committee 判決当時の通説的見解は、議会調査における行政特権の適用性問題に対して司法判断適合性を否定していた。特別検察官として Nixon 大統領に録音テープを証拠として提出するよう求めていた Archibald Cox 教授は、情報を巡る両政治部門間の紛争において議会に原告適格は認められず、また「司法上用いることのできる基準」(judicially

⁶²⁾ Senate Select Committee, 498 F.2d, at 729.

⁶³⁾ Id. at 730.

⁶⁴⁾ Id. at 732.

⁶⁵⁾ Id. at 732-73.

⁶⁶⁾ JAMES HAMILTON, THE POWER TO PROBE: A STUDY OF CONGRESSIOBAL INVESTIGATIONS at 43-44 (Random House, 1976).

manageable standards) が不存在であり司法判断適合性の認められない「政治問題」であると解した。Cox 教授は、議会調査の脈絡で発生する問題が、司法過程における証拠の提出要求とその拒絶とは性質が異なると指摘していたのである³⁷⁾。このように従来 of 学説は、裁判所が議会調査権と行政特権の抵触問題について判断することはできず、議会と大統領の対立の解決は政治過程に委ねるべきとしていた³⁸⁾。実際、本件判決における Malcolm Wilkey 判事の結果同意意見は、事例が「政治問題」に該当するために司法審査を拒否すべきであるとしていたのである³⁹⁾。

これに対して Senate Select Committee 判決の法廷意見は、事件の司法判断適合性を明確に認めるとともに、行政特権の必要性と議会調査における当該情報の必要性を比較衡量する審査方法を示した。刑事的議会侮辱処罰法に基づく刑事手続において行政特権の適用性問題を司法的に判断するには多くの障壁があり、民事訴訟手続が議会調査権と行政特権の対立を解決する法的手段として用いられたことは画期的であったと評せよう⁴⁰⁾。

2. 行政特権の絶対性否定

Senate Select Committee 判決は、議会調査の脈絡において行政特権の絶対的性質を否定したことでも重要な意義を持つ。本件判決以前の見解は、行政特権の性質を絶対的なものであるとするのが主であった⁴¹⁾。大統領は、文書や記録の提出を拒否する裁量を有し、議会や裁判所の情報提出命令に

³⁷⁾ See Cox, *supra* note 21, at 1419.

³⁸⁾ See, e.g., Robert Kramer & Herman Marcuse, Executive Privilege A Study of the Period 1953–1960, 29 *Geo.Wash.L.Rev.* 827, 903 (1961).

³⁹⁾ Nixon, 498 F.2d, at 734 (Willkey, J., concurring).

⁴⁰⁾ James Hamilton & John C. Grabow, A Legislative Proposal for Resolving Executive Privilege Disputes Precipitated by Congressional Subpoenas, 21 *Harv.J. on Leg.* 145, 146 (1984).

⁴¹⁾ See e.g., William P. Rogers, The Papers of the Executive Branch, 44 *A.B.A.J.* 941 (1958).

従う必要はないと理解されていたのである。しかし1970年代以降、政府情報に対する国民の関心が高まるとともに、Nixon大統領が自らの行為隠蔽に関して行政特権の濫用とも見えるような行使を行った状況を受けて、特権の絶対性が疑問視されるようになっていた⁽⁴²⁾。この様な中で本件判決は、議会調査の脈絡において大統領が直接関わる情報への特権主張について、その絶対性を否定したのである。この判断は、本件直前に下された連邦大陪審の召喚令状と大統領による行政特権の対立に関する *Nixon v. Sirica*, 487 F.2d 700 (D.C.Cir. 1973)(以下、*Sirica* 判決)、および本件判決直後に下された特別検察官が発給した召喚令状と大統領の行政特権の対立に関する *Nixon* 最高裁判決も同様である。ウォーターゲート事件に関するこれら一連の判決以降、行政特権を絶対的であるとする主張は少数となった⁽⁴³⁾。本件判決は、議会調査の場における行政特権の絶対性を否定するとともに、民事訴訟手続においてこの問題に関する司法判断適合性を認めたことで重要な影響力を有することになったのである。

3. 比較衡量の結論の評価

控訴裁判所は、両当事者の利益を比較衡量のうえで、結論として *Sirica* 判決では認容された録音テープの引き渡しを否定し、行政特権の適用性を支持した。*Sirica* 判決における比較衡量では、死刑事件の起訴も決定できる連邦大陪審の機能が評価され、その場へ提出されるべき証拠の必要性が行政特権の保護する利益を上回ると判断されていた⁽⁴⁴⁾。これに対して本件判決は、上院特別委員会が持つ立法機能の重要性を評価しつつ、その機能を履行するための多様な手段の存在が示唆され、調査プロセスにおける証

(42) 芦部信喜『憲法と議政』(東京大学出版会、1971年)、480-81頁参照。See also RAOUL BERGER, EXECUTIVE PRIVILEGE: A CONSTITUTIONAL MYTH 1 (Harv.U.Press, 1974).

(43) Peterson, *supra* note 8, 66 N.Y.U.L.Rev. at 621.

(44) *Sirica*, 487 F.2d at 716.

抛の必要性を低く見積もる。上院特別委員会の調査活動は、下院司法委員会が弾劾調査の過程で同様の録音テープの提出を求めているため、議会内において重複しているとも評価されていた。

しかしながら、このような控訴裁の議会調査に対する評価には疑問が残る⁽⁴⁵⁾。被疑者の人権にかかわる連邦大陪審の機能の評価は正当であるとしても、同様に、Nixon 最高裁判決が重視した刑事裁判手続の評価も肯定できるとしても、全く同様の比較衡量審査において、議会調査の機能評価は決定的に低い。また、調査活動の議会内重複の指摘も、上下両院が独立して活動し、場合によれば相互けん制も担うとの二院制の意義に鑑みれば、下院の弾劾調査とは別個独立の目的を持つ上院特別委員会の調査活動の意義を低く見積もる根拠の一つとしたことにも疑問が残る。むしろ、本件控訴裁の判断は、すでに下院司法委員会が同様のテープの一部を入手済みであるという事実、また、連邦大陪審に対して大統領自身が情報を開示し始めている事情など、本件事例に固有の諸条件を含めた総合的なものである。控訴裁が用いた比較衡量審査においては、そもそもどのような諸利益が比較され、どのような評価を受けるかについて慎重な吟味が必要ということになる。

(45) これに対して、Senate Select Committee 判決が結論として委員会の情報要求を棄却した点を評価する学説もある。See Edward H. Levi, *Some Aspects of Separation of Powers*, 76 Colum.L.Rev. 371, 389-90 (1976).

- (2) United States v. American Tel. & Tel. Co., 551 F.2d 384 (D.C.Cir. 1976)(以下 AT & T1 判決); 567 F.2d 121 (D.C.Cir. 1977)(以下, AT & T2 判決)

AT & T 判決の事例

本件は、控訴裁判所が議会調査権と国家機密情報に関する行政特権の対立を初めて審査したものである。FBI による違法盗聴疑惑の解明を目的に調査を行っていた下院州際通商貿易委員会小委員会は、1976年6月22日、FBI へ電話設備を提供していたアメリカ電信電話会社(以下、AT & T) に対して盗聴に関する全資料を提出するよう命じた。ホワイトハウスは下院小委員会との交渉を開始したが、AT & T は Ford 大統領の情報の秘匿要請を拒否して、下院小委員会の令状に応ずると表明した。

そこで司法省は、当該資料に盗聴対象者リスト等の国家機密情報が含まれているとして、AT & T を被告として議会令状に応ずることを差し止める訴訟を提起したのである。コロンビア地区連邦地裁の Oliver Gasch 判事は、まず一方的緊急差し止め命令(temporary restraining order)を発給した。これに対して、下院および下院小委員会が被告側に訴訟参加したが、Gasch 判事は、さらに当該記録の下院小委員会への引き渡しにつき終局的差し止め命令(permanent injunction)を発給したのである⁽⁴⁶⁾。この中で Gasch 判事は、本件事例の諸条件に限定し、下院小委員会の当該情報の要求が立法機能について絶対的に本質的なものではないと指摘する。そのうえで、国防、外交政策、国家機密に関する事項の公開によって生ずる受容できないリスクへの大統領の判断が、当該小委員会の必要性の立証を上回ると結論していた⁽⁴⁷⁾。Gasch 裁判官によれば、国家の安全や外交政策

(46) United States v. American Tel. & Tel. Co., 419 F.Supp.454 (D.D.C. 1976) AT & T 事件については、大林・前掲注(9)138頁以下が詳しい。

(47) AT & T1, 419 F.Supp at 460.

の分野では、秘密保持の必要性やリスクに関する判定の最終決定について、その役割は大統領に与えられるべきとするのである。そこで、下院小委員会がコロンビア地区連邦控訴裁判所に控訴を行ったのが本件である。

AT & T1 判決の要旨

Harold Leventhal 判事による控訴裁判決は、結論として下院と行政部に再び交渉を行うよう求めて事件を地裁に差し戻した。

まず Leventhal 判事は、被告 AT & T が本件に関するなんら利益を持たず、本件は実体として行政部と議会との紛争であると認定する。そこで問題の司法判断適合性については、議会召喚令状に関する両政治部門間の紛争であるという事実のみでは、司法的解決を排除するものとは言えないとする。事実、Nixon 最高裁判決でも、行政部と司法部との間の同様の紛争を司法的に解決しており、事件への司法判断適合性は維持されていたと指摘する⁽⁴⁸⁾。また、Leventhal 判事は、1976年8月26日の下院決議第1420号が小委員会に当該訴訟への参加を授權しており、「全体としての下院がその調査権限を主張するための原告適格を保持していることは明白である」として、委員会の原告適格も認容した⁽⁴⁹⁾。

次に Leventhal 判事は、両当事者の主張する憲法的利益の比較衡量、すなわち、議会の当該情報への必要性和、下院小委員会外へのリークの可能性、およびそのような公開によって国家の安全を害する深刻性を比較することになると宣言する⁽⁵⁰⁾。そこで、両部門がそれぞれ主張する絶対的権限の内容について検討する。行政部は国家機密情報の秘匿に関して絶対的裁量を主張している。しかしながら合衆国憲法は、外交・軍事にかかわる権限を大統領と議会のそれぞれに付与しており、この分野に関する行政部の

(48) AT & T1, 551 F.2d at 390.

(49) Id. at 392.

(50) Id. at 391.

裁量が絶対的であるとはいえない。これに対して下院は、議会召喚令状の発給が憲法1条6項の議員免責特権によって絶対的に保護されており、その差し止め訴訟は認められないとする。しかし、Leventhal 判事は、本件訴訟が連邦議会議員もしくは委員会を被告とするものではなく、議会召喚令状の発給に関して免責特権の適用を認めた *Eastland v. United States Servicemen's Fund*, 421 U.S.491 (1975) とは事例が異なるとする。Leventhal 判事はこのように述べて、両部門の絶対性の主張を退け、両部門の利益を比較衡量することによって判断されるべきであるとする⁵¹⁾。

しかしながら、Leventhal 判事は、このような比較衡量は裁判所を諸基準の構成と適用に関して困難な問題に直面させることになるとする⁵²⁾。そこで同判事は、そのような決定を行う前に、再度両当事者が交渉に努めるように求めた。同判事は、すでに問題解決に向けて両当事者間で交渉が行われていることを承知しているとする。また、両政治部門による今回の紛争が少なくとも政治問題の法理の要素のいくつかに該当しているとも指摘し、問題を両当事者の交渉のテーブルに付けるため差し戻した。Leventhal 判事は、この問題が再度控訴裁に戻った場合には、特定され限定された司法的役割を果たすことになる結論したのである⁵³⁾。

控訴裁判所は、地裁に対して3か月間の交渉の進展について報告するように命じた。しかし、両政治部門の交渉は不調に終わり、その旨が控訴裁判所に報告された。

AT & T2 判決の要旨

Leventhal 裁判官による AT & T2 判決は、AT & T1 判決における事例検討をそのまま引き継ぎ、Senate Select Committee 判決同様、本件におい

51) Id. at 394.

52) Id.

53) Id. at 395.

ても両当事者の主張する利益の比較衡量が求められるとする⁵⁴⁾。

しかしながら Leventhal 判事は、AT&T1 判決以降 3 か月間の交渉により、両当事者間の溝が埋まったと指摘し、比較衡量による判断を回避して、次のような妥協案を提示した。まず問題となっているのは、盗聴に関する未編集のバックアップメモに対して下院小委員会のアクセスが認められるかどうかである。そこで司法省は、下院小委員会に対して国家機密部分を編集した代替資料をランダムに提供し、小委員会が機密区分に該当するかどうかを確認する。機密区分に不正があることが発見された場合、地方裁判所がインカメラ検査によって資料原本と代替資料について再度審査を行い、その結果として両部門の共同行為に問題があると判明すれば、地裁が発給した差し止め命令の解除を含む司法的救済措置を採る⁵⁵⁾。下院小委員会と司法省はこの妥協案を受け入れ、事件は決着したのである⁵⁶⁾。

AT & T 判決の評価

1. 国家機密情報への行政特権の絶対性について

まず、AT&T1 判決および AT&T2 判決は、国家機密情報に対する行政部権限の絶対性を否定した点で重要と考えられる。そもそも、外交・軍事等の国家機密を理由とする行政特権は、同判決以前は *United States v. Reynolds*, 345 U.S.1 (1953) (以下、*Reynolds* 最高裁判決) に見られるように、事実上絶対的な特権として取り扱われてきた経緯がある。*Reynolds* 最高裁判決では、軍事的機密装置のテスト飛行中に発生した軍用機の墜落事故に関連して、遺族が連邦不法行為請求法の証拠として空軍が保持する記録の提出を求めている。下級審の開示命令に対して、最高裁は「国家の

⁵⁴⁾ AT&T2, 567 F.2d at 130.

⁵⁵⁾ *Id.* at 132.

⁵⁶⁾ See LOUIS FISHER, *THE POLITICS OF SHARED POWER: CONGRESS AND THE EXECUTIVE* 15 (Congressional Quarterly Press, 1981).

安全利益のため秘匿されている軍事関連事項の提出強制には合理的な危険が認められる」として、行政部が提出を拒否することを認容した⁵⁷⁾。もっとも、Reynolds 最高裁判決においても、「裁判所単独で、特権の主張の適切性を決定しなければならない」と示されており⁵⁸⁾、問題の最終的判断が司法的権限であるとの見解も示されていたことに留意すべきである。これに対して、AT&T1 および AT&T2 両判決においては、議会調査の脈絡における国家機密情報の秘匿の絶対性が否定されるとともに、両者の利益を比較衡量する審査基準を示していたのである。

ただし、AT&T 判決が実際には比較衡量審査を実施しなかった点には注意が必要である。一般的には国家機密を秘匿する利益が議会調査の利益に優越すると解すべきであろうが、実体的な審査の行方は、AT&T 判決の結果において、法的に未解決のまま残されたことになる。この様に AT&T 判決の意義は、本件状況の下で、国家機密に基づく行政特権の絶対性が否定され、比較衡量審査の可能性が示唆された点のみに限定されることになる。

2. 裁判所の仲裁者的役割について

むしろ AT&T1 および AT&T2 両判決を通して注目すべき点は、裁判所が立法部と行政部の間の情報を巡る紛争に関して仲裁者的役割を担った事実である。議会調査権と行政特権との抵触問題は、両部門が憲法的権限の絶対性を主張するために、交渉が長期化したり、膠着状態に陥ったりしやすい。これに対して本件における控訴裁は、まず、AT&T1 判決において下院小委員会と司法省に対して3か月の交渉を行うよう要求し⁵⁹⁾、その交渉決裂後に AT&T2 判決で特権が主張された記録を編集した代替資料を

⁵⁷⁾ Reynold, 345 U.S. at 10. 一般的に学説もこのような Reynold 最高裁判決の判断を支持している。See e.g., Developments, Privileged Communication, 98 Harv.L.Rev. 1450, 1619-23 (1985).

⁵⁸⁾ Reynold, 345 U.S. at 8.

⁵⁹⁾ AT&T1, 551 F.2d, at 395.

用いる妥協案を提示している。また、AT & T 判決における控訴裁は、妥協案内容に違反する行為が確認された場合に、インカメラで裁判所が当該国家機密情報に関して直接再検査を行い、さらにそこで秘密性に問題があると認められれば、差し止め命令の解除を行い議会側への引き渡しを命ずる可能性を示唆している。この様な司法的強制権限の行使を伴う仲裁的な手続は、両政治部門間の紛争を解決する法的手段として注目すべき内容を持っていると評せよう⁽⁶⁰⁾。

- (3) United States v. House of Representatives of United States, 556 F.Supp.150 (D.D.C. 1983) (以下、House of Representatives 判決)
House of Representatives 判決の事例

本件は、行政特権に基づき証言を拒否した行政部省庁長官に対して、下院本会議が議会侮辱処罰の決議を採択した初めての事件に関連している。下院公共事業輸送委員会に設置された調査監督小委員会は、Reagan 政権におけるスーパーファンド法の執行状況に問題があるとして調査を行っていた。同法は Carter 前政権の末期に制定されたもので、環境保護庁（以下、EPA）に有害物質の除去に関する諸権限を付与していた。下院小委員会は、EPA がスーパーファンド法の執行を故意に遅滞させているとの疑いを持ち、1982年11月22日、Anne Gorsuch 長官に対して就任以降の同法関連の情報をすべて提出するように命じた。これに対して同長官は、11月30日付の Regan 大統領の命令に従い、下院委員会に出頭のうえ、召喚令状の対象となった記録の収集は終了したが、当該情報の引き渡しを法執行を妨げるとして提出を拒否したのである。

(60) See Yaron Z. Reich, Comment: United States v. AT & T: Judicially Supervised Negotiation and Political Questions, 77 Colum.L.Rev. 466, 494 (1977).

1982年12月16日、下院本会議は、259対105の多数で Gorsuch 長官の拒否が議会侮辱処罰罪に該当するとの決議を採択した。同決議は、行政特権に基づき証言を拒否した者を刑事的侮辱処罰罪に該当するとした史上初のものとなる。Thomas O'Neill 下院議長が議会侮辱処罰法の手続に従い Gorsuch 長官への刑事告発を行ったところ、行政部および同長官は、合法的な行政特権の主張に対する侮辱処罰手続が無効であるとの宣言的判決を求めて、コロンビア地区連邦地裁に訴訟を提起したのである。下院は、行政部の訴えについて司法管轄権、原告適格および事件争訟性等の訴訟手続上の問題が存するとして、訴訟却下の申し立てを行った。担当の Hariss 連邦検事は、本件民事訴訟の終了まで、Gorsuch 長官に対する刑事手続を停止するとの声明を発表した⁽⁶¹⁾。

House of Representatives 判決の要旨

1983年2月3日、連邦地裁の John Smith 判事は、司法手続的理由を根拠として行政部側の請求を却下した。まず Smith 判事は、原告が裁判所に対して、行政特権の主張に基づき特定の書類を合法的に秘匿しているか否かについて判断し、問題の解決を行うよう求めていると指摘する⁽⁶²⁾。これに対して被告下院は、このような訴訟が訴因原因 (cause of action) その他の訴訟要件に合致していないことに加えて、憲法1条6節の議員免責特権条項により絶対的に訴訟から免責されうると反論している。このように連邦政府の行政部および立法部は、議会調査権の範囲に関する紛争を提起しているのである。両当事者が相反する立場に固執すれば、裁判所は EPA

(61) Stanley M. Brand & Sean Connelly, *Constitutional Confrontations: Preserving A Prompt and orderly Meand by Which Congress May Enforcement Investigative Demands Against Executive Branch Offisials*, 36 Catholic U.L.Rev. 71, 79-80 (1986).

(62) House of Representatives, 556 F.Supp, at 152. 同判決の意義と問題点について詳しくは、大林・前掲注(9)132頁以下を参照。

長官の行政特権主張の妥当性について判断を迫られることになる。この点につき原告は本件民事訴訟による判断を求め、被告は別途刑事裁判手続を要求している。

そこで Smith 判事は、議会調査に対する憲法的主張や異議の申し立ては、刑事的議会侮辱処罰法の下で刑事被告人となった者が提起することのできるものであるとする。AT & T 事件においては、行政部が議会の強制手続に対して民事訴訟を用いて自らの介入を求めたが、その事例では私人に対する議会令状が問題となっており本件と異なる。このため Smith 判事は、本件における行政特権の主張も、刑事的侮辱処罰手続における被告人が提起できるものとした。

加えて Smith 判事は、そもそも裁判所には、不要な憲法判断を回避する義務が存すると指摘する。そこで Smith 判事は、AT & T1 判決を引用して、立法部と行政部それぞれの権限に関する憲法的紛争が発生している場合、司法的介入は解決に向けた手段がすべて尽くされるまで控えられるべきであるとした。このため、本件における憲法的対立についての司法的解決は、Gorsuch 長官が議会侮辱処罰罪の容疑で刑事被告人となるか、もしくは、議会が提起する他の訴訟の被告となるまでは不要である⁽⁶³⁾。Smith 判事は、対決ではなく、妥協と共同こそが両当事者の目的とすべきであろうと述べている。

以上のように地裁は、本件において、議会調査の脈絡における行政特権の適用性について一切判断を下さず、司法手続的理由により訴訟を却下した。地裁の指示を受けた下院と行政部は交渉を再開し、EPA が秘密保持を条件に小委員会に対して求められていた情報を提供し、下院側が Gorsuch 長官に対する議会侮辱処罰決議を撤回することで妥協が成立した。同長官

(63) Id. at 152-53.

は、連邦大陪審が議会侮辱処罰罪容疑に関して不起訴の答申を行った後に辞任した。

House of Representatives 判決の評価

1. 法執行情報に関する特権について

House of Representatives 判決の事例では、EPA が保持する法執行に関する情報についての行政特権が問題となった。当時、行政分野における議会と大統領の政治的な主導権争いの結果、同種の情報に関して両部門が対立する事例が増加しているとの指摘がなされていたのも事実である⁶⁴。議会側は一貫してこの種の情報を秘匿する特権の主張を否定しており、本件に関しても Theodore Olson 司法長官補が大統領に対して行った特権行使のアドバイスに問題があったとして、下院司法委員会が調査を行っている⁶⁵。この点につき学説も、法執行情報の秘匿が議会の立法機能および行政監督機能を害するとして問題視している⁶⁶。行政特権の対象が国家機密情報や大統領に直接かかわる情報ではない場合、議会調査権に対抗するのは困難とみなされていたといえよう⁶⁷。

2. 証人側が提起する訴訟について

次に House of Representatives 判決では、議会調査と行政特権の対立を法的に解決する司法手続が争われた。地裁は、証言拒否の正当性の判断が原則として議会侮辱処罰に関する刑事手続において示されるとした。前記

⁶⁴ See Shane, *supra* note 8, 44 Adm.L.Rev. at 221. See also Peter L. Strauss, *The Place of A Agencies in Government: Separation of Powers and The Forth Branch*, 84 Colum.L.Rev. 573, 654-56 (1984).

⁶⁵ See *In re Theodore Olson*, 818 F.2d 34, 35-36 (D.C.Cir. 1987).

⁶⁶ Brand & Connelly, *supra* note 61, at 82.

⁶⁷ Robert E. Palmer, *Note: The Confrontation of The Legislative and Executive Branches: An Examination of The Constitutional Balance of Powers and the Role of The Attorney General*, 11 Pepperdine L.Rev. 331, 370-71 (1984).

AT & T事件を唯一の例外として、裁判所は議会調査に敵対した証人側が提起した民事訴訟を認容していない⁽⁶⁸⁾。したがって、本件判決はこのような先例を再確認したに過ぎないといえよう。

しかしながら、本件判決の示唆にもかかわらず、刑事手続において行政特権の適用性を審査するには、本来的に問題点が存することが明らかとなった。まず、本件事例が典型であるが、議会侮辱処罰罪の告発手続を担当する連邦検事が大統領の命令により特権の主張者に対する手続進行を拒否できる⁽⁶⁹⁾。また、連邦大陪審への告発手続が進行したとしても、権力分立原理上、議会が連邦検事の職務を統制することは許されず、手続の進行や結果について議会の意図と反する事態が生じかねない⁽⁷⁰⁾。さらに、大統領のみならず、大統領の命令に従った行政部職員の刑事免責も同様に認容される可能性がある⁽⁷¹⁾。そもそも、大統領には憲法上恩赦権が付与されており、行政部職員に対する議会侮辱処罰法違反の有罪判決が有名無実化することにもなりかねない⁽⁷²⁾。このように見ると、刑事的侮辱処罰権の手続は、行政特権をめぐる議会と大統領の対立的法的解決手段として実効性がない。

結局本件判決は、刑事手続の進行ではなく、両当事者に交渉と和解を推奨したものであり、議会調査における行政特権の適用性問題に関する司法手続が未確定であり、検討課題として残されていることを示した⁽⁷³⁾。この

(68) Brand & Connelly, *supra* note 61, at 80–81.

(69) Peterson, *supra* note 8, 66 N.Y.U.L., at 597.

(70) Peterson, *supra* note 8, 66 N.Y.U.L., *Id.* at 612.

(71) Colleen B. Grzeskowiak, Note: Executive Privilege and Non-Presidential Actors: The Distress of “Tidy-Minded Constitutionalists” Continues, 38 Syracuse Lrev. 991 (1987)

(72) Hamilton & Grabow, *supra* note 40, at 157.

(73) Ronald L. Claveloux, Note: The Conflict Between Executive Privilege and Congressional Oversight: The Corsuch Controversy, 1983 Duke L.J. 1333, 1334 (1983).

意味で House of Representatives 判決の意義は、その判決内容ではなく、本件判決を契機として、問題解決に向けた司法手続的論点、および大統領や国家機密情報に関わらない行政機関の保持する法執行情報への行政特権主張に関して、学説の注目を集めたところにあったかもしれない。以後、議会調査権と行政特権の抵触問題に関する議論は精緻化したが、それら理論を用いて具体的事件の分析を行うまでに25年待つことになった。

第2章 Committee on the Judiciary v. Miers, 558 F.Supp.2d 53 (D.D.C. 2008) (以下、Miers 地裁判決)

第1節 Miers 地裁判決の事例

本件は、George W. Bush 政権の二期目において連邦検事9名が解雇された事件に端を発する。2006年1月、Gonzales 司法長官のチーフスタッフが、Harriet Miers 大統領法律顧問に対して複数の連邦検事の解任を行う計画を進言した。計画に付されたりストには、連邦検事の政治的活動に関する情報や保守派グループへの所属の有無等が記載されていた。2006年12月7日、司法省は、すでに辞表を受け取っていた2名に続き、Bogden 検事ら7名に対して解任を通告し辞表を受け取った。合衆国愛国者法改正により、後任の検事は、大統領の任命、上院の承認手続を経ずに司法長官が指名して職に就けることができる。しかしながら、連邦検事が政権途中において大量に辞職することは異例であり、直ちに連邦議会の関心を引いたのである。

2007年1月18日、まず上院司法委員会の公聴会が開催され、Gonzales 司法長官は検事の辞職が司法省の求めに応じたものであることを認めつつ、それが勤務評価に基づくものであり、政治的な意図はないと回答した。一方、下院司法委員会は3月6日に開始した公聴会において、辞職した元検事6名を証人として喚問し、勤務評定の良好な者、共和党関係者の不正疑

惑捜査を積極的に指揮する者が含まれていたことを明らかにした。そこで下院司法委員会は、Miers 大統領顧問を含むホワイトハウス関係者、司法省関係者の証言を要請したが、Moschella 司法次官補ら13名の司法省関係者の証言のみが認容されたにすぎなかった。Moschella 次官補は、問題となった辞職が職務状況を根拠としたものであり、ホワイトハウスの関与も辞任プロセスの最終段階のみであったと証言した。また司法省は、7,850ページ以上にわたる資料も下院委員会に提出した。しかしながら下院委員会は、提出された資料および他の証言により司法省関係者に偽証疑惑が生じており、また、ホワイトハウス関係者の問題へのかかわりも未解明のまま残されていると指摘したのである。

2007年3月9日、下院司法委員会は、Miers 大統領顧問自身が就任直後より連邦検事の入替えに関する計画を立案していたのではないかとの疑念を深め、再度同顧問を含むホワイトハウス関係者の証言を求めた。3月20日、Fielding 大統領顧問は、ホワイトハウス関係者への質問を認容したが、質問事項を限定するとともにインタビュー方式を採るなど質問方法にも条件を付けていた。下院司法委員会はこの提案を「不当に制限が多い」とみなし、3月21日、Miers 大統領顧問および Joshua Bolten 大統領首席補佐官に対する召喚令状の発給権限を John Conyers 司法委員会委員長に付与した。3月28日、下院司法委員会は上院司法委員会と共同で、Fielding 大統領顧問に対して改めてホワイトハウス関係者の証言を求めた。しかしながら、4月12日、Fielding 顧問は Bush 大統領の指示により議会の申し出を拒否する旨通告してきたのである⁷⁴⁾。

⁷⁴⁾ 一連の調査において、証人として喚問された Monica Goodling 司法省首席法律顧問が、合衆国憲法修正5条の自己負罪禁止特権を主張して証言を拒否した。省庁幹部による免責特権の主張は異例であり、5月23日、下院司法委員会は同顧問に対して使用免責を付与し、証言を強制している。

2007年6月13日、下院司法委員会は、Miers 大統領顧問と Bolten 大統領首席補佐官に対する召喚令状を発給した。Miers 顧問に対しては7月12日に下院委員会へ証人として出頭すること、Bolten 首席補佐官については、6月28日までに委員会の令状に応答する書類を提出し、秘匿する場合にはその根拠等を詳細に示す特権ログ (privilege log) のリスト資料を作成することを求めている。6月27日、司法省の Clement 訟務長官は Bush 大統領に対して、召喚令状の対象にホワイトハウス内のコミュニケーション等が含まれるとして、行政特権を行使するようアドバイスする書簡を送付した。6月28日、Fielding 大統領法律顧問は、下院司法委員会に対して行政特権に基づき召喚令状には応じられない旨を通告してきた。

7月25日、下院司法委員会は Miers 顧問と Bolton 首席補佐官に対する侮辱処罰決議を採択し、11月5日に下院本会議へ送付した。以後、下院と行政部との交渉は続けられたが解決を見ず、2008年2月14日、下院全体会議は、223対32の多数で両名に対する議会侮辱処罰決議を採択し、刑事告発手続およびコロンビア地区連邦地裁への召喚令状強制に関する民事訴訟手続の準備を開始するよう指示した。2月28日、Nancy Pelosi 下院議長はコロンビア地区を管轄する Taylor 連邦検事に議会侮辱処罰法に基づく告発を行った。しかしながら Mukasey 新司法長官は、大統領の命令に従って行動している両名に対して、連邦検事が大陪審に対する告発手続を開始することはないと返答してきた。これを受けて下院司法委員会は、地裁に対して議会召喚令状の強制に関する宣言的判決と差し止め命令を求める民事訴訟を提起したのである。

第2節 Miers 地裁判決の要旨

(1) 司法判断をめぐる手続的問題

2008年7月31日、コロンビア地区連邦地裁の John Bates 判事は、まず、当該訴訟の開始に際して両当事者から申し立てのあった司法管轄権など手続的問題について回答した。Miers 法律顧問と Bolten 首席補佐官は、下院司法委員会の提起した訴訟について、原告適格、訴訟原因の問題故に司法判断適合性が認められないとし、また、事件への司法管轄権を却下すべく当裁判所が裁量権を行使すべきであると主張していた⁽⁷⁵⁾。

これに対して Bates 判事は、本件における両訴訟当事者は連邦政府の同格部門であるが、訴訟自体は裁判所にとってなじみ深い召喚令状の強制にかかわるものであり、基本的な司法的職務の範疇にあるとする⁽⁷⁶⁾。また、Nixon 最高裁判決より34年の間、裁判所は日常的に行政特権問題、もしくは行政部への免責付与問題を審査してきており、この問題はもはや「伝統的に司法判断可能な例」であり、先例も十分にあると認める⁽⁷⁷⁾。

下院司法委員会が憲法3条上の原告適格を認められるような個人的な損害を被っていないとの主張に対しては、召喚令状の対象である情報に関する権利、および、召喚令状への応諾を強制する議会の組織的権限の両者に着目すれば、原告適格に必要な事実上の損害要件を満たしていると考えられる⁽⁷⁸⁾。また被告は、下院委員会に本件訴訟を提起する訴訟原因が存在しないと主張する。しかしながらこれまで最高裁は、憲法1条が議会に対して召喚令状を発給する黙示的権利を付与していると認めてきており、令状が司法的に強制されるべきであるか否かについて、すでに判断している。この

⁽⁷⁵⁾ Miers, 558 F.Supp.2d at 55-56.

⁽⁷⁶⁾ Id. at 56.

⁽⁷⁷⁾ Id.

⁽⁷⁸⁾ Id. at 78.

ため Bates 判事は、下院司法委員会が本件において憲法そのものからもたらされる議会の権利について、宣言的判決法を利用して主張できると結論する⁽⁷⁹⁾。

Bates 判事は、最後にエクイティ上の裁量理論 (doctrine of equitable discretion) の適用を否定する。被告行政部は、両政治部門間の紛争について、憲法起草者の意図に合致するよう政治プロセスにおいて解決されるべきであるとし、裁判所の介入を回避すべきと主張した⁽⁸⁰⁾。しかしながら、憲法 2 条部門が憲法 1 条部門を訴えた AT & T 事件よりも、憲法 1 条部門が憲法 2 条部門を訴えた本件の場合に、権力分立原理がより侵害されるために、裁判所が裁量で事件を却下すべきとの主張は理解できないとされたのである⁽⁸¹⁾。

(2) 行政特権の適用性に関する判断

絶対的免責の主張について

そこで次に Bates 判事は、議会調査における行政特権の適用性問題の実体的審査に入る。まず、被告行政部は、権力分立原理および大統領の自由裁量権が大統領側近を議会での証言強制から絶対的に免責すると主張している。

しかし、Miers 法律顧問は議会召喚令状の名宛人であり、下院委員会へ証言のため出頭する法的義務を負う。証人として出頭した際に Miers は、特定の質問もしくは課題に関して正当に特権を主張することはできると考えられる。これに対して行政部は、大統領が職務上の問題に関する損害賠償訴訟から絶対的に免責された Nixon v. Fitzgerald, 457 U.S.731 (1982)

(79) Id. at 88.

(80) Id. at 95.

(81) Id. at 96.

を援用し、大統領にアドバイス、援助を行う義務を負う大統領側近にも同様の免責が認められるとする⁸²⁾。しかしながら Bates 判事は、最高裁の Harlow v. Fitzgerald, 457 U.S.800 (1982) が大統領側近の損害賠償訴訟からの免責を否定していると指摘する⁸³⁾。また、Harlow 最高裁判決においては、安全保障もしくは外交政策などのような裁量的権限に関する機密性の高い事項であれば、特定の状況の下で絶対的な免責もあり得るとしていたが、本件にはそのようなかわりは主張されていない⁸⁴⁾。結論として Bates 判事は、Miers 顧問が絶対的な免責を主張できず、下院委員会へ証人として出頭する義務を負い、その後その尋問に対して行政特権を主張できるとするのである。

特権ログリストの提出について

次に被告行政部は、下院司法委員会はホワイトハウスに対して特権ログ等のリストを要求する権限を有しないと主張する。司法委員会は、秘匿情報に関する特権ログの提出について、制定法上の根拠のあるものではないが、合理的慣行として認められるものであると主張していた。この点につき Bates 判事も、秘匿された記録に関する特権の詳説リストが、両当事者の交渉と妥協のプロセスにおいて役立つとみなす⁸⁵⁾。そこで Bates 判事は、特権の適用性についての決定のため、秘匿されている書類の性質および範囲に関して詳細に述べたリストを提供すべきであると命じた。また、Bates 判事は、召喚令状の対象となった情報のうち、特権ログにより秘匿化されていない情報に関しては、司法委員会に引き渡すよう行政部に指示したのである。

⁸²⁾ Id. at 100.

⁸³⁾ Harlow, 457 U.S. at 808.

⁸⁴⁾ Miers, 558 F.Supp.2d at 101.

⁸⁵⁾ Id. at 107.

第3節 Committee on the Judiciary v. Miers, 542 F.3d 909 (D.C.Cir. 2008)(以下, Miers 控訴裁判決)

2008年8月26日, 地裁は被告行政部側から申し立てのあった7月31日命令の停止請求を却下した⁸⁶⁾。そこで, 被告側がコロンビア地区控訴裁判所に控訴を行ったのが本件である。9月4日, 控訴裁判所は, per curium によって地裁命令を停止する判断を示した。

まず控訴裁は, 原告である下院司法委員会自身, 召喚令状の効力期限である2009年1月3日の第110議会終了日までに, 本件紛争が司法の場において完全かつ最終的に解決されるとは認識していないと指摘する。このような状況においては, 原告が求める主意書説明と口頭弁論の予定表に基づいて迅速な審査を設定する理由がない。例えば本件がムートとなれば, 手続の進行は裁判所および両当事者にとって時間の浪費となり, また, ムートでなければ召喚令状が無効となるだけである。このため, この段階で裁判所が本件問題を判断する必要はない。このような決定には, 次期大統領および新規に構成される下院に対して, 本件訴訟の実体的問題についての見解を表明する機会を付与できるとの付加的な利益も見出せる⁸⁷⁾。以上のように述べて控訴裁は, 被告行政部が申し立てた地裁命令の一時停止を許可したのである。

Obama 大統領へ政権が交代した後の2009年1月13日, 地裁の Bates 判事は, 新しい行政部に対して召喚令状に対応するすべての書類, 電子メールのコピーをホワイトハウス内で保管すること, および, オリジナルの資料を箱詰め封印して大統領資料アーカイブスに提出することを命じた⁸⁸⁾。

⁸⁶⁾ Committee on the Judiciary v. Miers, 575 F.Supp.2d 201 (D.D.C.2008)

⁸⁷⁾ Miers, 542 F.3d at 911.

⁸⁸⁾ Committee on the Judiciary v. Miers, 2009 U.S. Dist. LEXIS 2326 (D.D.C., Jan. 13, 2009)

民主党の Obama 政権と、選挙後も引き続き民主党が多数を占める下院は交渉を続け、その結果3月には妥協が成立し、書類の一部が提出されるとともに Miers 元法律顧問の証言も実現した。2009年10月14日には、継続していた訴訟に関して行政部の申し立てが受け入れられ、控訴裁は訴訟を棄却した⁸⁹⁾。

第4節 Miers 地裁判決の評価

Miers 地裁判決は、House of Representatives 判決以来25年ぶりに議会調査における行政特権の適用性問題が訴訟対象となったものである。異例の連邦検事の大量解雇事件にホワイトハウスの政治的判断がかかわっていた可能性があったこと、被告となった Miers 大統領法律顧問が前年に Bush 大統領により O'Conner 最高裁判事の後任として指名され、結果としては裁判官職の経験不足等の批判により自ら辞退していたなどの点も注目を集めた。

(1) 連邦問題管轄権について

まず、Miers 地裁判決では、行政特権に基づく証言の拒否に対して議会側が民事訴訟を用いて召喚令状の強制を求める場合に生じる司法手続的問題の多くを解決した点で注目できる。

本件と手続的類似性を持つ Senate Select Committee 控訴裁判決では、上院特別委員会の召喚令状の司法的強制に限定した管轄権を連邦地裁に付与する特別法が制定されていた。これに対して本件では、連邦問題に関する事物管轄権を定めた連邦民事訴訟法1331条が用いられている。同法1331条は、AT & T 事件および House of Representatives 事件においても事物

⁸⁹⁾ Committee on the Judiciary v. Miers, 2009 U.S. App. LEXIS 29374 (D.C.Cir., Oct. 14, 2009).

管轄権を地裁に付与していたが、両事件ともに行政部が原告となって議会
召喚令状の強制を阻止しようとするものであり、本件とは事例が異なる。
Miers 地裁判決において、憲法1条が定める権限に含意されている議会の
召喚令状発給権に応ずるかどうかの問題が、「連邦問題」(federal question)
として連邦裁判所が憲法3条により付与された司法権を行使できる対象で
あると明確に示されたことは重要である⁹⁰⁾。

(2) 原告適格、訴因原因について

次に Miers 地裁判決は、下院委員会の原告適格と訴訟原因それぞれを肯
定する根拠を、議会調査権と召喚令状発給権の憲法的意義から導き出す。
行政部は、原告適格の要件である事実上の損害につき、憲法1条が立法権
を定めるのみで議会に情報を求める権限を付与してはならず、情報に関す
る議会側の損害に法的基礎を欠くと主張した。これに対して地裁判決は、
議会委員会には民事訴訟を通して自らの正当に発給した召喚令状を実行す
る原告適格が存すると認めるのである。

また Miers 地裁判決は、本件における訴訟原因についても、議会が憲法
1条の立法機能に基づき召喚令状の発給と強制、当該令状の対象となる情
報を入手する権利を持つことは疑いないとし、宣言的判決法を通してその
ような諸権利の救済に関する宣言的判決を求めることができると判断する
のである⁹¹⁾。

(3) エクイティ上の裁量理論の適用性について

エクイティ上の裁量理論の適用について Miers 地裁判決は、行政部の主
張が、両政治部門間の情報を巡る紛争がこの200年間にわたって当事者間で

⁹⁰⁾ Miers, 558 F.Supp.2d at 63-64.

⁹¹⁾ Id. at 84.

解決されてきていたとの事実を根拠とするに過ぎないと指摘する。地裁は、行政特権の適用性について判断した Nixon 最高裁判決、Senate Select Committee 控訴裁判決に加えて行政部により提起された House of Representatives 事件や AT & T 事件を引用し、今回も同様にこの種の司法的介入を行わない理由がないとする。さらに地裁は、事例毎に異なる裁量権行使についての環境に関しても慎重に検討しており、下院議員の 2 年任期による召喚令状の効力の消滅、大統領選挙の結果による新行政部の構成変更、控訴による訴訟の遅延などの諸事情を考慮したとしても、少なくとも下院議員の任期が五か月残っている段階で裁量に基づく訴訟却下は認められないと判断したのである。

さて、確かに行政部が申し立てるように、憲法レベル、法律レベルの訴訟手続要件をクリアしていたとしても、裁判所には権力分立原理への配慮等の諸条件を考慮の上で訴訟を却下するエクイティ上の裁量が認められている⁹²⁾。もっとも、このような裁判所による裁量権の行使が、権利侵害の継続と固定を裁判所自身が認容してしまう結果を生じる危険性が存する。控訴裁判所判事時代にこの問題に関与した Scalia 最高裁判事によれば、そもそもエクイティ上の裁量理論の目的は、このような権利侵害の継続を回避することにあつたとされる⁹³⁾。Miers 地裁判決が、議会調査における行政特権の適用性に関する紛争というまさに典型的な権力分立問題について、裁量で却下すべき事例には当たらないと明言したことは意義深いと言える。

⁹²⁾ エクイティ上の裁量理論に関しては、拙稿「アメリカにおける議院規則制定権の限界 増税法案の可決に特別多数を求める連邦下院規則の合憲性」法政論叢 35 巻 1 号 (1998 年) 34 頁以下を参照。

⁹³⁾ Moore v. U.S. House of Representatives, 733 F.2d 946, 962 & n.9 (D.C.Cir. 1983) (Scalia, J., concurring)

(4) 大統領側近が関わる審議過程特権の適用性について

Miers 地裁判決では、実体的問題として大統領側近がかかわる審議過程情報への行政特権の主張が争われた。Clement 訟務長官によれば本件では、ホワイトハウス内部のコミュニケーション、ホワイトハウススタッフと立法部関係者を含む行政部外の者とのコミュニケーション、ホワイトハウススタッフと司法省職員とのコミュニケーション、以上3種類の内容が含まれていた。本件で争われたのはNixon 最高裁判決同様の審議過程情報であるが、大統領本人ではなく大統領側近がかかわる情報であった点が異なる。しかしながら Bush 大統領は、大統領側近に関しても絶対的な免責を主張して議会へ出頭させること自体を拒み、令状の対象となった個別情報の秘匿理由を説明する特権ログのリスト資料の提出も認めなかった。これに対して、司法長官その他の司法省幹部への召喚令状は、上下両院いずれの調査においても認容されており、大統領側近と行政部省庁の職員とで明確に区別されているのである。このような条件において、本件地裁がNixon 最高裁判決や Senate Select Committee 控訴裁判決において大統領自身にすら否定された絶対的免責の主張を、大統領側近の事例に認容する余地はなく、その判断は正当といえよう。

むしろ、地裁判決の実体的判断において注目すべきなのは、下院が要求した特権ログリストの作成、提出の強制である。議会への情報の提出を拒むためには、そもそもどのような情報に対してどのような根拠により秘匿特権を主張するかを示す必要がある。このような特権ログのリスト資料の作成に法的意義を見出されて、司法的に命じられたことは議会調査の実効性を図る面からも評価できよう。

もっとも Miers 地裁判決は、大統領側近が議会に出頭する法的義務を負うことを確認したものの、下院司法委員会における個別の質問に対して側近としての地位に基づき、あるいは、ホワイトハウス内の情報であること

を理由として証言を拒否できるか否かについては何ら示唆しておらず、この点に関しては不明確である。本件判決が引用する控訴裁の *In re: Sealed Case (Espy)* 121 F.3d 729 (D.C.Cir. 1997) (以下、Espy 控訴裁判決) が Nixon 最高裁判決を先例として、ホワイトハウスの法律顧問事務局が大統領に提出したレポートについて、大統領に直接かかわるコミュニケーションに対して適用できる特権を拡大できる可能性を示唆しており、本件においても具体的な比較衡量が実施された際の結果は明確ではないといえる。

加えて本件では、Miers 控訴裁判決が議会下院の会期終了等を理由として地裁命令を差し止めて再度の交渉を求めており、この問題の司法的解決の課題を改めて露呈したことも注意すべきであろう。最終的には民主党大統領と民主党議会の間で議会調査に配慮した形で妥協が成立しているものの、問題解決までに時間が浪費された事実は否定できない。Miers 地裁判決は、「両政治部門間の紛争が事件にかかっているという単なる事実、あるいはそのような紛争が通常は交渉と和解によって解決している点は、調査委員会の権利を司法上救済できないものとするには十分ではない」⁹⁴として、問題への司法審査の意義を語るが、本件自体が交渉と和解によって終結しているのである。このため本件を契機として、議会調査権の行政監督機能等を重視する学説からは、議会調査の場における行政特権の主張からその最終的な解決まで、手続全体を法的に再考する動きが示されているのである⁹⁵。

⁹⁴ Miers, 558 F.Supp.2d at 84–85.

⁹⁵ See e.g., Heidi Kitrosser, *Secrecy and Separated Powers: Executive Privilege Revisited*, 92 Iowa L.Rev. 489 (2007); David A. O’Neil, *The Political Safeguards of Executive Privilege*, 60 Vand.L.Rev. 1079, 1083 (2007); Gia B. Lee, *The President’s Secrets*, 76 Geo.Wash.L.Rev. 197 (2008); Chad T. Marriott, *Comment: A Four-Step Inquiry to Guide Judicial Review of Executive Privilege Disputes Between the Political Branches*, 87 Or.L.Rev. 259 (2008).

第3章 Committee on Oversight and Government Reform v. Lynch, 2016 U.S. LEXIS 5713 (D.D.C., Jan. 19, 2016)(以下, Lynch 地裁判決)

本件は、裁判所が初めて議会調査における行政特権の適用性を否定し、行政部に対して議会への提出を命じた判決である。また、Bush 前大統領と比較して情報の公開に積極的とみられていた Obama 大統領が初めて行政特権を主張した事例でもあった。判決は二段階に下されており、まず、連邦地方裁判所の管轄権をめぐる被告司法長官が提起した訴訟却下の申し立てに関する2013年の Holder 判決、次に、実体的審査に入り下院委員会の申し立てを認容して情報の提出命令を下した2016年の Lynch 判決である。訴訟係属中に被告である司法長官が Erick Holder から Loretta Lynch へと交替したために被告名が異なるが、同じ訴訟である。

第1節 Lynch 地裁判決の事例

2009年10月、司法省内のアルコール・タバコ・銃器・火薬局(以下, ATF)と司法省フェニックス局は、メキシコとの国境において銃の売買を利用したおとり捜査により麻薬密輸ルートを摘発する「Fast and Furious」作戦を実施した。しかし、2,000丁にも上る銃の販売を行ってメキシコ側に流出させたにもかかわらず、目的とする密輸ルートの解明について成果が上がらず、しかも、2010年12月15日には国境警備隊隊員がおとり捜査においてATFが販売した銃により射殺されたのである。事件は議会とメディアの関心を引き、まず共和党の Charles Grassley 上院議員が司法省に対して事件の真相を確認する文書を送付した。これに対して2011年2月4日、司法省はATFによるおとり捜査に関する報道等が虚偽、不正確である旨を回答した。しかしながら、同時に司法省は主席査察官(Inspector General)

に対して作戦の失敗に関する調査の実施を指示していたのである。

下院の監督・政府改革委員会も調査を開始した。3月31日、下院委員会は ATF の Melson 局長代行に対して作戦に関する情報を提出するよう命じる召喚令状を発給した。司法省は、6月10日から10月11日までの間に、2,000ページに上る資料を委員会に提出し、当該令状への回答とした。また10月11日には、司法長官が当該作戦に「基本的な欠陥」が認められ「完全に不適切なもの」であったと評価する書簡を下院委員会に送付した。

これに対して下院委員会は、10月11日、Holder 司法長官を名宛人として、本件訴訟で問題となる第二の召喚令状を発給した。ここでは2月4日付け回答書簡の作成、およびその後の議会への情報の隠匿にかかわる記録すべての提出を命じていた。これを受けた Holder 司法長官は、10月31日から翌年の5月15日にかけて記録の一部を提出したものの、その他の提出を拒んだ。下院委員会と司法省の交渉は妥協に至らず、下院委員会の Issa 委員長は Holder 長官に対する議会侮辱処罰手続の開始を警告した。2012年6月20日、Cole 司法長官補は、司法省内における審議過程を明らかにする危険性を根拠として、Obama 大統領が召喚令状の対象となった2月4日付け回答書簡関連の情報に対して行政特権を主張する旨通告してきたのである。また司法省は、召喚令状の対象となった書類、記録のいかなる部分が特権によって保護される範囲に含まれるかを示す特権ログ等のリストの提出も拒否した。

行政特権の通告を受けた同日、下院監督・政府改革委員会は、賛成23反対17で Holder 司法長官の令状への不服従に対して議会侮辱処罰に該当するとの決議を採択した。その後も下院委員会と司法省は交渉を続けたが決着せず、6月28日、下院全体会議は賛成255反対67により Holder 長官に対する侮辱処罰決議を採択した。下院決議を受けて、Cole 司法長官補は下院議長に対して司法省は大陪審に対して議会侮辱処罰法に基づく告発を行わ

ず、また、司法長官に対する他のいかなる訴追行動を行うこともないと通知した。6月29日、下院議長はコロンビア地区の Machen 連邦検事に対して下院の侮辱処罰決議の認証を行ったが、検事は応じなかった。そこで下院議長は、刑事訴追手続を通した召喚令状の強制が不可能になったと判断し、下院事務局長に本件訴訟の提起を指示したのである。

2012年8月13日、下院委員会は本件訴訟を提起した。委員会は、召喚令状の対象となった情報の中に大統領に対するアドバイス等が含まれておらず、また、大統領が保持する憲法的諸機能の中核に触れるものでもないため、本件における行政特権の主張は無効であると反論していた。

9月19日、司法省の首席査察官は問題となったおとり作戦に関する詳細なレポートを公表した。10月15日、Holder 司法長官は、下院委員会により提起された本件訴訟に関して、司法管轄権が欠如しており、また訴因原因等の原告としての主張も行えていないとして、訴訟を却下する旨の決定を求める申し立てを行った。11月27日、地裁は協議を行い、首席査察官レポートの公開が両当事者間の対立範囲を限定するかどうか、あるいは両当事者に中立的な仲裁者の補助を受ける利益があるかどうかについて検討した。両当事者は、当事者間において協議を続行すると表明した。2012年12月20日、民主党の Conyers 下院議員ら5名が被告司法長官側に立つ *amici curiae* として意見書を提出した。

2013年1月3日、第113議会の開会にあたり、選挙によって新しく構成された下院は、監督・政府改革委員会に対して第112議会会期中に提起された本件訴訟を継続する権限を授与した。これを受けて下院委員会は、改めて Holder 司法長官に対し前回と同じ内容の召喚令状を発給した。3月15日、両当事者は裁判所に交渉の状況について報告を行い、3月18日には、裁判所が仲介者として地裁のシニア裁判官に事実事項を送付する命令を発した。3月26日にも両当事者は協議のための会合を持ったが問題は解決し

なかった。そこで裁判所は、まず被告側からの訴訟却下の申し立てに関して口頭弁論を開催することを決定した。

第2節 Committee on Oversight and Government Reform v. Holder,
979 F.Supp.2d 1 (D.D.C. 2013) (以下, Holder 判決)

(1) 司法判断適合性について

2013年9月30日,地裁の Amy Jackson 判事は,まず両当事者から提起された司法手続的問題に関する申し立てについて審査を行った。

まず Jackson 判事によれば,被告 Holder 長官は,合衆国憲法3条が両政治部門それぞれの権限と責任の範囲に関する本質的な政治的論争について司法管轄権を行使することを禁じているとする⁹⁶⁾。しかしながら最高裁が Baker v. Carr, 369 U.S.186 (1962) において示した政治問題の法理の対象分類によれば,本件事例は,他の部門の職務を侵害したり政策的判断に後知恵をつけたりするものではなく,適用すべき法的原理も存在しているため,訴訟を却下すべきものではない⁹⁷⁾。

それでもなお被告行政部は,司法部が他の二部門間の紛争を解決するのであれば,それは憲法が保障する権力分立原理に反するとの立場を取り続ける。「(憲法3条の)裁判所の役割は,個人の権利について判断するものであり,行政部に対する一般的監督を実施したり,他部門間の紛争への自発的な審判を行ったりするものではない」とするのである⁹⁸⁾。しかしながら Jackson 判事は,被告側が口頭弁論において援用した判決は,上院議員4名と下院議員2名が行政管理予算局の監督官を相手取った訴訟に関する最高裁の Raines v. Byrd, 521 U.S. 811 (1997) のみであり,しかも, Raines

⁹⁶⁾ Holder, 979 F.Supp.2d at 9–10.

⁹⁷⁾ Id. at 10.

⁹⁸⁾ Id. at 12–13.

判決の結論においても、裁判所の役割を個人の諸権利の擁護に限定するものではなかったと指摘する⁽⁹⁹⁾。本件は、あくまでも特定の記録に対する特別の要求に関する特別の特権の適用性が関係するものであり、訴訟は他の二つの政治部門のいずれかに対する広範な監督を行うよう裁判所に強いるものではない⁽¹⁰⁰⁾。以上により、Jackson 判事は、AT&T1判決および House of Representatives 判決を挙げて、政治的議論を提供しているとの理由のみで法廷に事件を却下するよう求める先例は存在しないと結論した。

(2) 連邦問題管轄権について

次に Jackson 判事は、下院監督・政府改革委員会による本件訴訟が連邦問題を提起しており、連邦民事訴訟法1331条の下で地裁が司法管轄権を有するとする⁽¹⁰¹⁾。

まず司法省は、上院召喚令状の強制訴訟について地裁に管轄権を付与した連邦法1365条が別途存在するのに対して、下院に関しては同種の連邦法が存在しないため、裁判所は下院の提起した訴訟に関する管轄権を有しないとの申し立てを行っていた。しかし、第一に連邦法1365条自体が政府特権を主張している公務員に対する令状を例外的に管轄外と定めており、裁判所はこの種の令状に際して連邦法1331条を適用することになる⁽¹⁰²⁾。第二に、連邦法1365条の立法史を見れば、訴額要件により議会召喚令状への管轄権が否定された問題を受けて1976年に連邦法1331条が改正され、1365条はその後の1978年政府倫理法の一部として定められた経緯がある。つまり、1365条制定の段階では、職務上活動している連邦職員に対する司法管轄権の欠如を救済する必要はなかったのである。Jackson 判事はこのように述

(99) Id. at 13.

(100) Id. at 14.

(101) Id. at 17.

(102) Id. at 18.

べて、司法管轄権に関する特別規定上の欠如が一般的規定の適用性や利用可能性を否定するとの主張は受け入れられないとした⁽¹⁰³⁾。

(3) 原告適格について

次に Jackson 判事は、本件における下院委員会の原告適格を認める。被告司法省は、本件が事件争訟性を構成せず、下院委員会の訴えは具体的かつ特定可能な個人的損害要件を満たしておらず、委員会が原告適格を有しないとしていた⁽¹⁰⁴⁾。

そこで、権力分立にかかわる問題が提起されている訴訟に直面した場合に「特別な厳格さ」を要求する最高裁判例に鑑みると⁽¹⁰⁵⁾、本件では、下院委員会が公式の調査過程において特定の記録の提出を要求して召喚令状を発給したところ、司法長官が当該記録の提出を拒否したため、下院が当該令状の実施に関する訴訟を提起する権限を委員会に授権したものである。また Jackson 判事は、本件が伝統的に連邦裁判所に対して解決を求められてきた種類の問題を提起していると指摘する。日常的に裁判所は、民事訴訟、刑事訴訟そして行政手続の脈絡においても各種召喚令状の強制にかかわっている。裁判所の事件記録上に多くの割合を占める情報自由化法（以下、FOIA）に関する訴訟においては、連邦裁判官は行政部が主張する特権、もしくは例外事項の適用性について常時判断を求められているのである。Jackson 判事はこのように述べ、AT & T1 判決を引用して、「全体としての下院がその調査権限を主張するための原告適格を保持していることは明白である」と結論を下した⁽¹⁰⁶⁾。

⁽¹⁰³⁾ Id. at 19.

⁽¹⁰⁴⁾ Id. at 20.

⁽¹⁰⁵⁾ Raines, 521 U.S. at 819.

⁽¹⁰⁶⁾ AT & T1, 551 F.2d at 392.

(4) 訴訟原因について

さらに Jackson 判事は、被告司法省が主張する訴訟原因の問題も解決する。すなわち、被告は、宣言的判決法に基づく要求を行うとの原告の申立てのみでは有効な訴訟原因としては十分ではないとする⁽¹⁰⁷⁾。しかしながら、下院委員会は、合衆国憲法第1条や議会に割り当てられた立法機能により、令状を発給し裁判所において執行することにより調査活動を促進する権利を確立しており⁽¹⁰⁸⁾、それら諸権利の救済を宣言的判決に依拠しているのである。このように述べて Jackson 判事は、事例が類似する Miers 地裁判決を引用して、委員会が訴訟原因を適法に主張しているとした⁽¹⁰⁹⁾。

(5) エクイティ上の裁量論の適用性について

最後に Jackson 判事は、エクイティ上の裁量論の適用を否定し、裁判所として本件訴訟の裁量的却下を拒否する。

まず被告である司法長官は、本件紛争には交渉による解決が適切であるとの判断から、宣言的判決法に基づく裁判所の裁量、および、エクイティ上の裁量により、司法審査を行わず事件を却下すべきとする。この点につき被告は AT & T 事件を先例とするが、Jackson 判事は本件との事例の異同を論じる。まず、AT & T1 判決における控訴裁判所は、両政治部門がすでに問題解決に向けた交渉を試みている事実を承知しており、また、合意に至るまでに残された検討事項を確認していた⁽¹¹⁰⁾。また、AT & T1 判決においては、秘匿特権の適用性に関して純粹に法的な問題が関係していたわけではなく、下院への引き渡しさが求められた記録に国家安全上重要な事項

(107) Holder, 979 F.Supp.2d at 22.

(108) McGrain, 273 U.S. at 175.

(109) Miers, 558 F.Supp.2d at 81.

(110) Holder, 979 F.Supp.2d at 24.

が含まれているとの理由で移動の禁止が求められていたのである。AT&T 1 判決における裁判所は、当該情報への議会の必要性和、下院小委員会内でのリークの可能性、および公開によって国家の安全を害する深刻性を比較したが⁽¹¹⁾、結局このような事項が政治的な問題であると指摘して、問題を交渉のテーブルに戻すため地裁に差し戻したのである。Jackson 判事は、AT&T1 判決の裁量的決定の背後にある理由付けが本件とは異なっていると指摘し、それに対して本件においては典型的な司法審査に向けた限定がなされていると確認した⁽¹²⁾。

以上のように述べて Jackson 判事は、審査に向けて提起されていた司法手続的問題をすべて解決した。もっとも同判事は、司法審査の準備を整えたうえで、両当事者が司法的介入なしに自らの解決策を設定することの重要性を認識しているとする⁽¹³⁾。このため Jackson 判事は、両当事者に対して話し合いの場につくように勧め、本件申し立てに関する口頭弁論の期日を遅らせるとともに、地裁のシニア裁判官に問題の仲介役を担わせたのである。結局これらの段階がすべて失敗に終わり、本件を却下すべきとの被告の申し立ては否定され、12月15日までに両当事者は訴訟予定表を提出することを命じられたのである。

第3節 Lynch 地裁判決

(1) Holder 判決以降の状況

Holder 判決を受けて下院の監督・政府改革委員会は、召喚令状の対象が省内での審議過程情報であり、権力分立原理に関する問題が生じるような大統領関連の情報ではなく、それ故に委員会への引き渡し認められると

(11) AT&T1, 551 F.2d at 391.

(12) Holder, 979 F.Supp.2d at 25.

(13) Id. at 25-26.

して、略式での判決を求めてきた。しかし地裁の Jackson 判事は、委員会の申し立てを却下し、審議過程情報に関する行政特権にも重要な憲法的範囲があるとし、当該特権が議会の要求に対して適切に主張しうるものであると判断したのである⁽¹¹⁾。また Jackson 判事は、被告側の申し立てた、特定の日時以降に作られた記録すべてに及ぶような特権の全面的主張についても、個別の記録について特権の適用性の必須条件を満たしているとの立証がないとして拒否した。

2014年8月20日、Jackson 判事は司法省に対して、特権の個別判断を行うために召喚令状の対象となったすべての情報について詳細なリストを作成し、裁判所に提出するよう命じた。2015年1月4日、司法省は秘匿情報に関する詳細リストを地裁に提出し、さらに半年の間に三度にわたってその修正版を提出した。4月27日、Holder 長官の辞職に伴い Lynch が後継長官として就任し、本件訴訟の被告となった。

2016年1月16日、地裁の Jackson 判事は、司法省内の審議過程情報に対する下院委員会の必要性を認め、Obama 大統領の命令による行政特権の適用性を否定する判断を示した。

(2) Lynch 地裁判決の要旨

行政特権の範囲について

Jackson 判事は、特権の範囲に関して下院委員会からの申し立てを検討する。委員会は、本件において司法省が秘匿した情報を4つのカテゴリーに分ける。1) 審議過程特権に基づく情報、2) 特権の主張について根拠が示されていない情報、3) 当初より委員会に提出していないだけでなく、詳細リストにも含まれていない情報、4) 審議過程特権以外の根拠で秘匿された情報の四種類である。

(11) See *Espy*, 121 F.3d, at 745.

そこで Jackson 判事は、まず、審議過程情報の秘匿特権の法的意義を確認する。まず行政特権は二つの部分、すなわち大統領のコミュニケーション特権と審議過程特権で構成されている。大統領のコミュニケーション特権が合衆国憲法により厚い保護を受けるのに対して、審議過程特権も行政部のユニークな役割と責任を果たすために、大統領との会話を越えて、行政部内の職員間のコミュニケーションを保護するにいたる⁽¹¹⁵⁾。この審議過程特権は、政府に対する助言、推薦、審議、政府的決定や政策を形成するプロセスの一部を構成するものであり、書類あるいは他の記録を秘匿することを認容する⁽¹¹⁶⁾。ただし、審議過程特権によって保護される書類に関しては、決定前 (predecisional) であること、また、内容が審議的 (deliberative) なものであることを要する⁽¹¹⁷⁾。このため今回裁判所は、司法省に対して、「特権のいかなる主張についても十分に決定できるような」方法を持って記録を特定し、説明できる詳細なリストの調製を命じたのである⁽¹¹⁸⁾。

1) 審議過程特権に基づく情報

A. 議会対策についての審議過程情報

下院委員会は、今回問題となったような議会やメディアに対する回答を検討した記録は政策の決定にかかわった審議記録ではなく、審議過程特権の対象ではないと主張していた⁽¹¹⁹⁾。しかし Jackson 判事は、下院委員会による「政策」の強調にもかかわらず、控訴裁の先例が当該特権を政策形成にかかわる審議に限定はしていないと指摘する⁽¹²⁰⁾。そもそも、審議過程特

(115) Lynch, 2016 U.S. LEXIS 5713, at 18-19.

(116) Id. at 19.

(117) Id.

(118) Id. 当該記録の作成者と名宛人、特権の根拠が識別できるような概略的な題目等の記述が求められている。Id.

(119) Id. at 22.

(120) Id. at 23.

権の目的は政府機関内の政策決定過程を保護するものであり、各機関が「あたかも水槽の中で活動することを強制」されないように保障することで、法的、政策的課題に向けてフランクな議論を促進することにある⁽¹¹⁾。このように述べて Jackson 判事は、議会とメディアからの質問に対する回答を作成するために司法省内で行われた議論についての情報が、審議過程特権により保護されると判断した。

B. 下院委員会の情報への必要性

以上のように、問題となった記録が秘匿特権の対象であるとしても、それは条件付き特権であり、第二段階の分析の対象となる。ここでは、当該文書への必要性が情報を秘匿する必要性を上回るかどうか審査される。Jackson 判事は、競合する諸利益についてフレキシブル、ケースバイケース、アドホックを基本として、証拠への直接的関連性、他の証拠の利用可能性、訴訟もしくは調査の重要性、開示により生じる害悪、将来の政府職員の職務への危険性、政府の問題行動を隠ぺいするためのものであると信ずる理由があるかどうか、そしてすべてを通して、両当事者の利益同様、公の利益を促進するものであるかどうかの視点に立って考慮すると宣する⁽¹²⁾。

そこで Jackson 判事は、司法長官が繰り返し下院委員会の調査活動の重要性と正当性についての認識を示してきたと指摘する。また、被告側は当該調査と記録との関連性についてもよく認識している。さらに、記録の重要性については、司法省自身が当該記録に関連して内部監察官に審査を命じていることから明らかである⁽¹³⁾。これに対して被告は、開示により生じる害悪について、将来にわたって行政部の審議の率直さが阻害され、議会による監督に独立して、効果的に対応する行政部の能力が深刻に害さ

(11) Id. at 23-24.

(12) Id. at 28.

(13) Id. at 30-31.

れることになると主張していた。しかしながら Jackson 判事は、内部監察官が作成したレポートによってすでに公表された記録を下院委員会に引き渡したとしても、そこで生じる害悪は逐次的なものに過ぎず、委員会の当該記録への確固たる必要性が上回ると結論する⁽¹²⁴⁾。

Jackson 判事は、2011年以来特権の適用性に関して両当事者が議論を重ねており、裁判所もその解決を支援するためシニア裁判官に問題を委ね、二度にわたって訴訟手続を延期する異例の措置をとっていたが、結局それらの努力は実らなかったと確認する⁽¹²⁵⁾。そこでこのような特別でユニークな状況の下で、すでに自らが公開している資料を秘匿する目的で行使される条件付き特権は、立法部の情報への必要性に譲らなければならない、当該記録は引き渡さなければならないと結論された⁽¹²⁶⁾。

2) 特権の主張について根拠が示されていない情報

本件において下院委員会は、被告が特権の主張に関するいかなる根拠も示すことなしにいくつかの書類を秘匿していると主張していた。Jackson 判事は、提出された詳細リスト上、秘匿根拠が空欄になっている文書について下院委員会に引き渡すよう命じた⁽¹²⁷⁾。

3) 当初より未提出で、詳細リストにも掲載されていない記録

下院委員会は、被告が保持する2011年2月4日以降のすべての応答記録の提出を強制するよう裁判所に要求していた。その記録には、審議過程特権によって保護されている書類について、被告が作成した詳細リストに記載のないものも含まれていた。司法省はリストに掲載されていない記録は、

⁽¹²⁴⁾ Id. at 31-32.

⁽¹²⁵⁾ Id. at 34.

⁽¹²⁶⁾ ただし Jackson 判事は、このような判断が、当該秘匿が政府職員の一部による悪行を覆い隠す意図で行われたこと、あるいは、当該秘匿自体が不適切であったことを意味するものではないとしている。Id. at 35-36.

⁽¹²⁷⁾ Id. at 35.

2012年に委員会自身が議題から取り下げたものであり、そのためリストから除外したと説明した⁽¹²⁸⁾。これに対して下院委員会は、両当事者間の交渉が決裂した結果、本件訴訟は当該令状に応答するすべての記録に及ぶことになっており、当該書類も含まれていると反論する⁽¹²⁹⁾。

Jackson 判事は、両当事者ともに長期にわたる交渉の際に示された往復書簡等を自己に有利な証拠として持ち出していると指摘する。しかしながら、当裁判所はこの議論を解決する義務を持たない。Jackson 判事によれば、このような審議過程特権の主張に含まれない応答記録についての判断は、特権問題とはまったく別の事項であり、司法的解決に適さない種類の政治的紛争へ当裁判所を巻き込むことになる⁽¹³⁰⁾。Jackson 判事は、両当事者がこの問題に関する交渉的解決に向けたプロセスを利用する余地があると指摘し、下院委員会の引き渡し申し立てを棄却した。

4) 審議過程特権以外を根拠として秘匿された書類および編集物

下院委員会は、審議過程特権以外の根拠に基づき秘匿もしくは編集されたすべての書類の提出を求めている。それら情報について司法省は、機密性の高い法執行上の記録、同じく機密性の高い外交政策にかかわる記録、弁護士依頼人特権情報、弁護士の職務活動の成果の法理に基づき秘匿される情報、個人的なプライバシー情報などを確実に含んでいると反論していた。これに対して Jackson 判事は、行政特権以外の他の特権の問題は、和解と交渉のプロセスに委ねるのが最善であるとみなし、下院委員会の申し立てを棄却した⁽¹³¹⁾。

(128) Id. at 36-37.

(129) Id. at 37.

(130) Id. at 46-47. See AT&T1, 551 F.2d at 390.

(131) Jackson 判事は、交渉の際の参考として、FOIA 対象事項から秘密性保持のため編集されたものに関しては、Vaughn v. Rosen, 484 F.2d 820 (D.C.Cir. 1973), cert. denied, 415 U.S.977 (1974) が示す Vaughn インデックスに

以上により、Jackson 判事は、2011年10月11日付け議会召喚令状に対応する書類のうち審議過程特権を根拠として秘匿されていたものの提出を命じた。また、特権の発動に根拠がない書類に関しても強制的申し立てを受理し、他のすべてに関する申し立ては棄却されると結論した⁽¹³⁰⁾。そして、2016年2月2日までに、弁護士依頼人特権を適用できる記録、弁護士の職務活動の成果の法理に基づき秘匿されるもの、個人的なプライバシー情報、法執行上機密性の高い記録、もしくは機密性の高い外交政策上の記録を含むことなどを根拠として、その全体もしくはその一部を秘匿された記録のうち、分離できる部分すべてを提出するよう命じた⁽¹³¹⁾。最後に Jackson 判事は、本件命令に照らして、今後当裁判所がどのように訴訟を進行すべきかについて、当事者共同の見解（あるいは合意が形成されなければそれぞれの見解）を表明するため、同じく2月2日までに通告書を提出することを命じたのである。

本判決を受け両当事者は交渉を再開したが、地裁命令に関する妥協は成立せず、2016年4月8日、下院委員会は未提出の資料に関して追加の判決を求めて控訴を行う旨を決定した。控訴の申し立てを受けた司法省は、地裁命令に従い20,500ページにわたる資料を下院委員会に引き渡した。4月16日、下院監督・政府改革委員会の Darrell Issa 委員長は、引き渡された資料により司法省が同委員会の調査を妨害していた事実が判明したと公表

↘ 基づき提出することを求めるのが先例であるとする。Lynch, 2016 U.S. LEXIS 5713, at 49. すなわち、保留される文書の特定、制定法上の除外条項への言及、除外条項により保護された利益を公開によりいかに害するかの説明、以上の三種である。中立の立場の者に個別の編集物の確認を求め、司法省が名前や電話番号の記載に過ぎないとする事項が事実において名前あるいは電話番号を意味するものであることの確認を必要とするのであれば、両当事者によってその手配を行うことができるとされた。Id. at 50.

⁽¹³⁰⁾ Id.

⁽¹³¹⁾ Id. at 50-51.

し、おとり捜査作戦に関する調査を続行すると表明した⁽¹³⁾。

第3節 Holder 判決の評価

(1) 司法手続的課題の一掃

Holder 判決においてまず注目すべきは、議会調査における行政特権に基づく証言拒否に対して、民事訴訟手続により議会委員会が召喚令状の強制を求める場合に提起されうる司法手続的課題が、事実上一掃された点である。議会委員会が民事訴訟を提起する原告適格、訴訟原因の問題、そしてエクイティ上の裁量理論の適用に関しては、2008年の Miers 地裁判決においても行政部側の主張がことごとく否定されていた。それに加えて Holder 判決では、政治問題の法理に基づく司法判断適合性および連邦裁判所の連邦問題管轄権についても検討し、明確な判断を示している。議会調査における証言強制手段としては、黙示的議会処罰権と刑事的議会処罰権の行使によるものがあるが、前者は過去80年間用いられておらず、後者も行政特権問題に関して連邦検事の協力を得られないなど実施に困難が伴う。訴訟提起の際に本会議における授權決議によって各院の全体意思を確認するなど、議会調査の強制手段として民事訴訟手続を用いる際の諸条件が確認されたことは意義深い。

(2) 特権ログリストの利用

手続的問題に関する Holder 判決の特徴は、行政部に対して議会へ秘匿する書類、記録等に関する詳細リスト、いわゆる特権ログの提出を命じた点にある。この種のリストの調製と裁判所への提出は、AT & T2 判決にお

(13) Jason Chaffetz, *New Fast and Furious Documents Reveal DOJ's Efforts to Obstruct Congressional Investigation*: <https://oversight.house.gov/release/20385/>

いて控訴裁が提示した妥協案の中心部分であり、Miers地裁判決ではBolten首席補佐官による絶対的特権の主張が否定された際に提出が命じられている⁽¹³⁹⁾。Holder判決も同様に、召喚令状の対象となった情報全体への行政特権の主張に対して、記録の作成者・名宛人、特権の根拠等のリスト項目を具体化するように命じており、その後の比較衡量審査における判断資料とした。Holder判決の命令を受けた司法省は、指示された特権ログのリストを提出するとともに、その後の実体審査においてリスト不備を理由とする開示強制が命じられることを防ぐために、繰り返し修正版を提出していた。

さて、秘匿文書に関して特権ログ等の詳細なリストを提出することは、一般的な民事訴訟における証拠開示手続において、弁護士依頼人特権や弁護士作成文書特権(work-product privilege)などコモン・ロー上の秘匿特権に基づく提出の拒否を主張する際に用いられるものであり、司法的統制が効きやすい。本件は、このような裁判所が熟知した手法を憲法上の行政特権事例に利用したものである。Holder判決に続いて実体審査を行ったLynch判決においては、裁判所は特権ログの記載に不備が確認された資料の議会委員会への引き渡しを命じるとともに、弁護士依頼人特権など行政特権以外の事由により提出が拒否された資料を分離し、行政特権事例の法的解決に向けた論点の整理を行っている。AT&T2判決で示された妥協案のように、秘匿事由の正当性の確認のためのインカメラで当該リストのサンプリングチェックを行うこともできる。特権ログリストの提出は、議会調査にける行政特権問題の司法的解決の準備段階として有効な手段と言えよう。

⁽¹³⁹⁾ AT&T2判決における編集した資料については前掲脚注⁽⁶⁰⁾、Miers地裁における特権ログの評価については、2章4節⁽⁴⁾を参照。

第4節 Lynch 判決の評価

(1) 審議過程特権の憲法化

Lynch 地裁判決の行政特権に関する判断の新機軸は、行政部省庁内における審議過程情報特権の憲法化である。

この点につき Chris Armstrong は、このような審議過程情報の憲法特権化の主張が近時に発生したものであるとして批判する⁽¹³⁶⁾。例えば、Holder 司法長官による Obama 大統領への2012年6月19日付け特権レポートでは、「行政特権の理論は行政部内の審議過程情報を含むものとして確立されて」いるとしていた⁽¹³⁷⁾。そして、議会の召喚令状に対して審議過程情報を保護するために歴代の大統領がたびたび行政特権を主張してきたとして、先例として2007年の連邦検事解雇事件調査において Clement 訟務長官が Bush 大統領に送った特権主張のアドバイス等を挙げているのである⁽¹³⁸⁾。これに対して議会は、このような Holder 長官の大統領へのアドバイス内容について、大統領が関わる特権との区別が何らなされておらず、また Espy 控訴裁判決や *Judicial Watch, Inc., v. Department of Justice*, 365 F.3d 1108 (D.C.Cir. 2004) 判決など重要な控訴裁判決への言及もないとして批判していた⁽¹³⁹⁾。

(136) Chris Armstrong, A Costly Victory for Congress: Executive Privilege after Committee on Oversight and Government Reform v. Lynch, 17 *Federalist Society Rev.* 28, 30 (2016). See also Russell L. Weaver & James T. R. Jones, The Deliberative Process Privilege, 54 *Mo.L.Rev.* 279, 320 (1989).

(137) Eric Holder, ASSERTION OF EXECUTIVE PRIVILEGE OVER DOCUMENTS GENERATED IN RESPONSE TO CONGRESSIONAL INVESTIGATION INTO OPERATION FAST AND FURIOUS, June 19, 2012. at 3.

(138) *Id.*

(139) Todd Garvey and Alissa M. Dolan, Presidential Claims of Executive Privilege: History, Law, Practice, and Recent Developments, CONGRESSIONAL INVESTIGATIONS OF THE DEPARTMENT OF JUSTICE AND CLAIMS OF ↗

しかしながら、本件 Lynch 判決において Jackson 判事は、このような行政部の主張を受け入れ、特権アドバイス時に Holder 長官が言及しなかった Espy 控訴裁判決に依拠して、審議過程特権についても重要な憲法的範囲に含まれると結論したのである⁽¹⁴⁾。Lynch 判決では、憲法からもたらされる大統領にかかわる情報に関する特権に対して、行政部省庁内でのコミュニケーションにも、連邦政府内の行政部門としての役割と責任を果たすために秘匿性が認められるとした。Lynch 判決では、Miers 判決で争われた大統領直属のスタッフにかかわる情報を越えて、行政部内の各省庁内における審議過程情報を憲法レベルの行政特権の対象として事実上拡大したことになる。

さて、このような Lynch 判決による行政特権の範囲拡大の主張には疑問がある。国家の安全にかかわる情報、外交政策に関する情報などを除き、狭義の行政特権の対象範囲としては、大統領のコミュニケーションに直接かかわるものと行政部内の審議過程情報に区別できる。前者については、Nixon 最高裁判決が示すように大統領の憲法的権限規定に根拠を持ち、絶対性こそ否定されているものの、権力分立的観点から議会や裁判所に対して有効に主張することは可能とみなせる。これに対して、本件で争われた大統領の関わらない省庁内の審議過程情報は、Espy 控訴裁判決が述べるように、本来コモン・ロー上の秘匿特権の対象であると理解すべきである⁽¹⁵⁾。そして、弁護士依頼人特権に代表されるようにコモン・ロー上の特権は、コモン・ローの適用性が前提の司法過程と異なり、憲法に含意された議会調査権の行使の脈絡では、議会側に決定の裁量がある⁽¹⁶⁾。コモン・

↘ EXECUTIVE PRIVILEGE (Nathan De Vos ed.) (Novinka 2013) at 86.

(14) Lynch, 2016 U.S. LEXIS 5713, at 5. See also Espy, 121 F.3d, at 745.

(15) See Espy, 121 F.3d at 745.

(16) コモン・ロー特権の議会調査における適用性については、拙稿・前掲注(2), ↗

ロー特権としての法的性質を持つ省庁内の審議過程情報に対する特権について、議会調査の場において憲法的に主張できるとするのであれば、憲法的に尊重に値するコモン・ロー特権に関する十分な説明が求められる⁽¹⁴⁾。

同様に、Lynch 判決がコモン・ローレベルの特権を憲法化するにあたって引用した諸判決が FOIA の情報公開除外事項事件であったことも、その論拠を疑問視させる。FOIA に限らず連邦議会が行政部の保有する情報に関して制定した法律には、議会調査等、議会の要求に対する秘匿権限を認めるものではないとの規定が設けられている⁽¹⁴⁾。このような FOIA の立法史に鑑みると、同法分野における判例の蓄積が議会調査における特権の適用性問題に直接影響するとは考え難いのである。

そもそも Lynch 判決が依拠する Espy 控訴裁判決の事例自体、連邦大陪審手続において大統領が直接にかかわるコミュニケーションについての秘匿特権が主張された事件であり、同判決中の審議過程特権への言及は大統領が直接に関わる特権の範囲の確認とその司法過程における適用性問題についての前提を確認する部分であった。Espy 控訴裁判決が、問題を司法過程における行政特権問題に限定し、議会と大統領の間での特権問題への示唆を明確に否定していることを踏まえると⁽¹⁵⁾、Lynch 判決が審議過程情報特権の法的位置付けに関して Espy 控訴裁判決へ過度に依拠していることは問題であろう。省庁内での審議過程情報に関する特権が本来的にコモン・ロー上の特権である以上、議会調査における適用性を確保するために

↳ 3 頁以下を参照。

(14) 審議過程情報の秘匿特権を憲法的に認められたコモン・ロー特権として位置付け直す議論については、see Riley T. Keenan, Note: Executive Privilege as Constitutional Common Law: Establishing Ground Rules in Political-Branch Information Disputes, 101 Cornell L. Rev. 22 (2015).

(14) See e.g., 5 U.S.C. § 552(d); 18 U.S.C. § 798(c); 49 U.S.C. § 40115(c).

(15) Espy, 121 F.3d, at 745.

は、個別の情報と憲法との関連を説明する以外あるまい。

(2) 議会対策情報への審議過程特権の拡大

Lynch 判決において、地裁は審議過程特権の対象を省庁内におけるコミュニケーションに拡大したが、そのような審議過程情報が特権化される要件として、当該情報が決定前のものであり、審議的なものであることを挙げる⁽¹⁴⁾。そして Lynch 判決は審議について、何らかの政策形成にかかわるものだけではなく、議会対応、マスメディア対策のための審議も含まれるとした⁽¹⁵⁾。地裁は当該特権の目的をフランクな議論の保障にあるとし、政策形成のみならず政策にかかわりのある審議事項も対象となりえんとする。ここで ICM Registry, LLC v. Dep't of Commerce, 538 F.Supp.2d 130 (D.D.C. 2008) を例に挙げ、広報活動に関する機関内の審議は単なるルーティンの運営事項ではなく、当該機関のパブリックイメージを上昇させるとの政策にかかわりのある審議とみなせるとするのである⁽¹⁶⁾。このように述べて、Lynch 判決は、下院委員会が審議過程情報の内容を政策形成にこだわりすぎていると決めつけたのである。

さて、審議過程情報の秘匿特権を憲法化した以上に、審議の対象範囲の拡大の方が影響は大きいと考えられる。省庁や各種行政機関に所属する数百万人の連邦職員によって日常的に繰り広げられている、政策と何らかのかかわりのある事項についての膨大な数のコミュニケーションが、すべて議会調査に対抗しうる秘匿特権の対象として浮上したのである。Miers 事件で問題となったホワイトハウス関連の情報のみならず、特権指定自体が司法省の失態であるとして下院司法委員会の調査対象となった House of Repre-

⁽¹⁴⁾ Lynch, 2016 U.S. LEXIS 5713, at 19.

⁽¹⁵⁾ Id. at 17.

⁽¹⁶⁾ Id. at 16.

sentatives 事件における EPA 管理の法執行情報も、当然特権化されよう。外国人も利用可能な FOIA における公開除外問題において、行政部内の審議過程情報に一定の配慮が必要であることは確かだが、議会調査手続での特権の対象範囲としてはあまりにも広範にすぎると言わざるを得ない。

(3) Lynch 判決の比較衡量審査

もっとも、Lynch 地裁が示すこのような審議過程情報の特権範囲拡大は、それが条件付き特権であることを確認し、比較的詳細に設定された比較衡量テストを採用することにより、個別の適用について一定の司法的統制が図られているのも事実である。

まず、地裁は議会調査における特権の適用性を比較衡量するための要素を示す。地裁は競合する利益を比較衡量する際に、証拠の必要性、他の証拠の必要可能性、調査の重要性、開示による害悪の発生、政府職員への将来の悪影響、そして当該情報が政府の問題行動を隠ぺいするものであるかどうか、これらを両当事者だけではなく、公共の利害も考慮して比較するとするのである⁽¹⁴⁾。司法過程での秘匿特権に関する Espy 控訴裁判決は、比較衡量の要素として証拠の適切性、他の証拠の利用可能性、訴訟の重要性、政府の役割、政府職員の職務への悪影響の可能性を挙げていたが、その議会調査版と言える⁽¹⁵⁾。そして、本件において具体的には、両当事者が下院委員会の調査の重要性を認識していること、司法省の内部査察官によって問題となった秘匿情報が開示されていることなど本件における特殊な状況を指摘し、議会召喚令状の対象情報のうち審議過程特権が主張されているものすべてについて委員会への引き渡しを認めたのである。

以上のように地裁の判断は、審議過程特権の対象となる情報の引き渡し

⁽¹⁴⁾ Id. at 18.

⁽¹⁵⁾ Espy, 121 F.3d, at 737.

について、全面的に下院委員会の勝訴で終わったことになる。この意味において Lynch 判決は、その審議過程情報にかかわる特権範囲の拡大にもかかわらず、議会調査の脈絡で初めて行政特権の適用性が否定された裁判事例として記憶されることになる。

しかしながら、Lynch 判決における比較衡量において決定的要因となったのは、行政部から繰り返し示されていた議会調査の重要性の認識であり、また、内部査察官によるレポート開示の事実という、被告行政部側で事実上のコントロールが可能な「特別でユニークな状況」であった。この種の事情が認められない場合には、行政特権の秘匿性を重視する判断に傾く可能性がある。また、今回は具体的審査が回避された「政府の問題行動」の定義と評価も不明確のまま残っている。特定の事件を対象とする議会調査は、一般的には「政府の問題行動」を対象とするものであり、今回の調査も発端は司法省の実施したおとり捜査作戦に関する失態の確認であり、訴訟対象となったのは議会に対する司法省の虚偽報告の作成過程であった。これらが地裁の示す比較衡量において議会調査に有利な根拠となると推察できるが、判然としない。Lynch 判決が示した審査手法に先例的地位が認められた場合、議会調査における行政特権の拡大のみが強調され、本件の結論とは逆に、「行政部にとっての長期的勝利」を導くことになるとの批判が見られるのも当然と言えよう⁽⁵⁾。

もっとも、アドホックな比較衡量の判断が事例に左右されることは、その審査手法において当然の帰結であり、むしろ Lynch 判決が示す比較衡量要素をより具体化、精密化することで、議会調査における特権の適用可能性の予測を高めるとともに、結果として訴訟の遅延を防ぐ効果も期待できる。

(5) See Armstrong, *supra* note 136, at 32.

また、特権の範囲を拡大し、独自性のある比較衡量審査を示した Lynch 判決は、一般理論として行政特権の範囲と情報にかかわった者を区分し、議会への秘匿性のレベルを司法的に明示する契機になるとも考えられる。すなわち、最も秘匿性の高い国家機密、国防、外交政策など憲法上明文で大統領にのみ認められた権限に関する情報、次に憲法2条の「法を誠実に執行する」義務に基づき大統領自身および法律上の根拠をもって省庁に委任される政策の決定にかかわる、法執行情報を含む狭義の審議過程情報、そして今回 Lynch 判決が特権性を認めた政策にかかわりのある広義の審議過程情報である。さらに、当該情報とのかかわりで、大統領本人が関わった場合、ホワイトハウス内外の大統領側近が関わった場合、連邦法により設立される省庁・行政機関の職員のみが関わった場合での区別も求められる。議会調査への適用性を判断する比較衡量においては、これら情報の性質区分により審査が行われるべきである。

終わりに

以上、アメリカにおける議会調査権と行政特権の抵触問題に関して、連邦裁判所の判断を検討した。議会と大統領が直接衝突する政治的紛争の解決が、まずは政治的過程における交渉と妥協に委ねられるのは機能的であり、合理的でもある。両政治部門と同格の連邦最高裁判所がこの問題に介入してこなかった歴史的事実そのものに、問題解決方法への示唆があるのかもしれない。

しかしながら、政治的プロセスが暗礁に乗り上げた際に、司法審査の可能性が議論されてきていたのも事実である。そして本稿が検討した諸判決は、五つの事例ではあるが、議会調査権の権力分立原理に基づく限界問題を直接的に判断したものであり、正式手続を経て発給された議会召喚令状

に対する行政特権の公式表明を巡り、裁判所が憲法的観点から審査を行っており十分な意義を有するものとする。

司法手続的問題で却下された House of Representatives 事件を除いて、四つの判決においては、それぞれの事例における議会調査の正当性を是認しつつ、調査権の絶対性自体は否定され、合衆国憲法が予定する権力分立原理に基づく限界の存在が示唆されていた。大統領が保持する行政特権についても、大統領の政策決定に関わるコミュニケーションを含む情報ですら、その絶対性を否定されている。そして個別事例における両者の優劣を決するために、刑事裁判における証拠の必要性和情報の秘匿利益を比較衡量した Nixon 最高裁判決の審査方法が、この紛争においても援用されていた。

もっとも、議会調査の限界を確認するための比較衡量審査の利用は、議会証人の主張する修正 1 条の権利の適用問題に関する Barenblatt 最高裁判決や Gibson v. Florida Legislative Investigation Committee, 372 U.S.539 (1962) において示され、それが証人の諸利益を保護するには不適切な手法であるとの厳しい批判を受けつつ、判例としては確立している。事例こそ異なるものの、議会調査権の行政特権に基づく限界についての法的問題も、同様に比較衡量審査により判断される方向にあることは間違いない。そして、このような比較衡量審査に関して具体的方法を明示したのが最新の Lynch 判決ということになる。

そこで、議会調査権の行政特権に基づく具体的限界はどのように考えるべきか。まず、刑事裁判にかかわる Nixon 最高裁判決においては、条件付き特権としての行政特権の性質を確定する際に、国家機密情報の絶対性を事実上尊重してきた判例の立場に言及し、それら情報を慎重に除外していた。これに対して AT & T 判決では、国防、外交分野等国家安全保障にかかわる情報の秘密に対して、大統領とともに議会が関与することが承認さ

れ、予算法制定に関して議会調査の対象となる可能性を明確に認めている。ただし、具体的な比較衡量においては、議会への引き渡し情報が情報漏れに結び付く危険性が深刻な害悪として検討要素となっており、結果として行政特権の優越性が確認できそうである。

だが、国家機密情報の開示により発生する害悪自体は議会も了承しており、各大統領が国家機密指定のために発する大統領令を尊重している。AT & T事件において議会が調査権の行使を通して確認を求めたのは、特権指定の濫用、特権名目で隠匿されている政府の不正行為の事実である。この意味で議会に対する開示と、損害賠償訴訟の脈絡における機密情報の引き渡しにかかわる Reynolds 最高裁判決の事例とでは状況が異なる。議会においては秘密会手続を選択することができ、また、内部規律権の一環として議員に秘匿義務を負わせる決議も採択できる。裁判所の決定が議会内部での情報漏れを前提にすることは、同格部門に対する礼譲の念に欠ける。この様に見ると、AT & T2 判決におけるインカメラ検査を含む和解案は、両政治部門が持つ特殊な利益に配慮したものと理解できる。国防、外交政策に関する国家機密情報は憲法が明文で大統領に付与した諸権限と密接な関連性が認められ、議会調査の利益との比較衡量において重視されるべきではあるが、すべての状況において絶対的なものとはなりえないのである。

次に、狭義の行政特権として位置付けられる審議過程情報の秘匿特権について、Lynch 判決では、大統領にかかわる審議過程と大統領が関わらない審議過程に区分する二分論が示された。本稿で批判的に検討したように、Lynch 判決は審議過程特権の範囲を大統領とかかわらない審議過程に拡大し、「決定前情報」「審議過程の情報」を要件として政策形成にかかわらない情報も特権の対象として含めている。このため、Lynch 判決は、大統領直下の行政部省庁のみならず議会の関与が法的に認められる行政機関、独立行政委員会までも、大統領の特権主張の対象となる可能性がある。しか

し、行政機関等が保持する情報への行政特権の適用は、FOIA の非開示制度を利用するに等しく、憲法的根拠を持つ議会調査の脈絡において認められるものではない。権力分立原理や憲法 2 条の行政権に基礎を置く行政特権の対象の拡大は、それが審議過程情報への広範な適用を意味するのであれば、透明で公開された連邦政府の理念に合致しないとの批判も首肯できよう⁽¹⁵²⁾。

さて、議会調査における行政特権の適用性問題に関して、裁判所が民事訴訟手続を用いて審査する手法が現実的実施策として確立したのは確かである。司法審査不能論は、議会調査権を管轄する可能性の高いコロンビア地区連邦地方裁判所が示した Miers 判決、Holder 判決および Lynch 判決により、再検討を迫られるであろう。

もっとも、問題への司法審査が示唆されたウォーターゲート期以降であっても、議会調査権と行政特権を巡る紛争の多くが、両政治部門間で実施された交渉と和解のプロセスによって解決していることは確かである。この点につき、議会と大統領の間に行政特権に対する独自認識がある以上、時間の浪費や交渉の泥沼化のリスクを考慮すると交渉と政治的妥協に委ねるべきであるとの論があるのも事実である⁽¹⁵³⁾。また、裁判所による法的解決よりも、むしろ両政治部門による交渉と和解の方が、より創造的で利用可能な条件を持って解決に向かうことができると断言する主張もある⁽¹⁵⁴⁾。これらの説に合理性、機能性が認められるのは確かであるが、しかしながら、Miers 判決や Lynch 判決の事例のように、議会側によって行政特権の濫用とみなされる場合、あるいは逆に議会調査権の決定的濫用の事例に

(152) Garvey & Dolan, *supra* note 139, at 88.

(153) Shane 教授は交渉と和解による解決のために、問題に関する系統的な記録保持機関が必要であるとする。Shane, *supra* note 8, 44 *Adm.L.Rev.* at 232.

(154) Peterson, *supra* note 8, 14 *U.Pa.J.Const.L.* at 157.

においては、民事訴訟手続が積極的に利用されるべきと考える。

この様にここ数年、行政特権に基づき証言を拒否した者に対する刑事的議会侮辱処罰決議を契機とした政治的紛争の解決手法として、民事訴訟手続と政治的交渉手続という次元の異なる方法が模索されていた。その中で問題解決手段として、伝統的な黙示的議会侮辱処罰手続が突然脚光を浴びたのである。

まず、Miers 判決において被告行政部が民事訴訟手続の利用に反対する立場から、大統領の命令により行政特権を主張している行政部スタッフに対して起訴手続を実施し得ない以上⁽¹⁵⁵⁾、新奇の民事訴訟手続ではなく、伝統的な黙示的議会処罰権を行使すべきとの議論が提出されていた。また議会調査権の優越性を論ずる学説からも、問題への黙示的議会侮辱処罰権の行使を可能であるとする主張も出ている⁽¹⁵⁶⁾。

しかしながら Miers 判決は、黙示的議会処罰権の行使により各院は行政部スタッフの身柄を拘束し、監禁することも可能としつつ、それらは「不必要な憲法的対立」として回避されるべきであるとした⁽¹⁵⁷⁾。また、行政特権に基づいて証言を拒否した行政部スタッフに対して同処罰権が行使された事例は一度としてなく、そのような権限の不行使の歴史こそが、この問題に関して議会に黙示的処罰権を行使する権限がないことの強力な証拠だ

(155) 行政特権を主張した者に対する刑事的議会侮辱処罰法の実施を担保するために、大統領から一定の独立を享受できる独立検察官制度の法制化の主張が繰り返し出ている。See e.g., Brand & Connelly, *supra* note 61, at 89; Timothy T. Mastrogiacomo, Showdown in the Rose Garden: Congressional Contempt, Executive Privilege, and the Role of the Courts, 99 *Geo.L.J.* 163, 177 (2010)。また、大林・前掲注(9)159頁以下においてもこの問題が詳細に検討されている。

(156) See Josh Chafetz, Executive Branch Contempt of Congress, 76 *U.Chi.L.Rev.* 1083, 1152 (2009); Michael A. Zuckerman, Note, The Court of Congressional Contempt, 25 *J.L.&Pol.L.* 41, 44 (2009)。

(157) Miers, 558 *F.Supp.2d* at 78.

とする学説も認められる⁽¹⁵⁾。

たしかに、議会召喚令状への不服従を理由として行政部職員の身柄を上
下両院の守衛官が拘束して議事堂まで連行し、当該議会会期中に限定して
ではあるが、証言もしくは情報の提供を行うまで議事堂内に拘禁するとい
う事態は非現実的であろう。しかしながら、黙示的議会侮辱処罰権の行使
を支持する学説が主張される背景には、スキャンダル発生ごとに繰り返さ
れた行政特権の主張に対して、遅延しがちな民事訴訟の代替、もしくは訴
訟と並行利用できる迅速な問題解決を求める意図がある。

本稿が支持する民事訴訟手続の利用に関しては、Miers 事件においては
召喚令状の発給から和解までに2年3か月、Lynch 事件では4年6か月が
経過しており、問題解決手法としての司法審査の実効性に疑問を抱かせた
のも事実である。この点、議院単独の判断で行使できる黙示的議会侮辱処
罰権は、裁判所の関与は人身保護令状の発給審査に限られ、また大統領の
恩赦権の対象でもないと考えられている。逮捕、拘禁を実行しないとして
も、黙示的議会侮辱処罰権行使の決議には、十分な政治的インパクトが認
められる。このような事態を回避するためにも、裁判所は、議会調査にお
ける行政特権の適用性問題に関して民事訴訟手続が提起された際に、両政
治部門の交渉、和解に向けた中立的な仲介役としての役割を果たすとも
に、法的問題に限定した解決を目指して迅速な訴訟手続の進行を実施する
必要に迫られることになる。

2016年7月13日、下院共和党の保守派グループは、内国歳入庁の John
Koskine 長官に対する弾劾手続を開始するよう下院全体会議に提案を行っ
た。弾劾事由は、同長官が就任以前に発生した富裕層への増税プランを巡
るスキャンダル調査において、下院委員会へ虚偽報告を行い、また一部情

(15) Peterson, *supra* note 8, 14 U.Pa.J.Const.L. at 127 & 139.

報の提供を拒否した疑惑である。これに対して100名を超える税法学者が、Koskine 長官への弾劾手続の開始に反対する旨の声明を出しており⁽¹⁵⁹⁾、重大な政治問題と化している。

弾劾手続は、本来、大統領を対象とする非常手段とみなされている。最高裁は弾劾に関する手続が政治問題であって、司法判断適合性が認められないとして、介入しない立場を採る⁽¹⁶⁰⁾。1974年7月24日に下院司法委員会が採択した Nixon 大統領に対する弾劾条項第3条では、同委員会が弾劾調査において発給した召喚令状に対して大統領が文書、資料の提出を拒否した事実を弾劾事由として挙げている⁽¹⁶¹⁾。司法的統制が効かない政治的に強力な議会の弾劾権限が、長官レベルでの情報の提出拒否問題に関して検討されること自体異例である。議会調査における行政特権の適用性問題の迅速な解決手段の確立と実施が求められよう。

(159) Kelly Phillips, More Than 100 Law Professors to Congress: Impeaching The IRS Commissioner Is A Bad Idea, *Forbus* (Aug., 30, 2016)

(160) *Nixon v. United States*, 506 U.S.224 (1993). 同判決の意義と問題点については、拙著・前掲注(1)1頁以下等を参照。

(161) HAMILTON, *supra* note 36, at 11.